

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**8796** *Resolución de 16 de mayo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de mayo de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado: acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Respetar lo establecido en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 a la hora de contratar servicios en dicha materia, en particular lo referente a la planificación, transparencia y control, con especial atención a la aprobación de Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales.

– Abandonar el uso de figuras jurídicas como convenios de colaboración, que en la práctica suponen una omisión del cumplimiento del principio de publicidad.

– Cumplir adecuadamente con las obligaciones legales en materia de justificación del gasto, especialmente la aportación al expediente de certificados de emisión en medios audiovisuales, comprobantes de inserciones en prensa, especificación de actuaciones y facturación con costes individuales de las diferentes prestaciones, que permitan además evaluar la correcta ejecución de los contratados.

3. Instar a los Departamentos Ministeriales del Área de la Administración Económica del Estado y Organismos Autónomos de ellos dependientes a:

– Aclarar, en virtud del principio de transparencia, las condiciones de los pliegos de contratación, concretando la importancia relativa de los distintos medios y soportes publicitarios tenidos en cuenta en la valoración económica de todas las ofertas.

– Formalizar todos los contratos suscritos con las entidades adjudicatarias, dando el debido cumplimiento a lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Contratos del Sector Público.

– Evitar la utilización de la figura jurídica del Convenio de Colaboración, en la medida en que ello pueda implicar una elusión de la aplicación de la legislación de contratación pública.

– Evitar el uso de la figura del procedimiento de urgencia en casos en los que esta situación no esté justificada, como en los supuestos de vencimiento ordinario de los contratos anteriores.

– Realizar un seguimiento de las acciones publicitarias llevadas a cabo y de la consecución de determinados objetivos previstos, realizar estudios previos o posteriores sobre dichos objetivos, finalidades e impacto perseguido de la acción publicitaria, y contemplar indicadores cuantificables que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de eficacia, austeridad y eficiencia.

– Establecer un criterio fijo que aclare si es más conveniente, tanto desde el punto de vista finalista de las campañas como el ahorro económico para la Administración, la

licitación conjunta o separada de los servicios de creatividad y producción junto con la de gestión de medios.

– Cumplir con el crédito de independencia e imparcialidad en la contratación pública, y en particular, separar los miembros del Comité de Expertos que realizan la valoración técnica de las ofertas, de los miembros de la Mesa de Contratación.

4. Instar al Ministerio de Hacienda y Función Pública a:

– Emitir instrucciones claras y precisas a las entidades fiscalizadas, así como a todas las entidades y organismos que hacen parte de la Administración Pública, a cumplir con los principios de eficiencia, eficacia y economía, en el sentido de no tener que agotar la totalidad de los créditos presupuestarios cuando ello no resulte estrictamente necesario para los fines previstos, activando un protocolo específico para el seguimiento y control del cumplimiento de dichos principios, junto con los procedimientos disciplinarios pertinentes en caso de que la actuación administrativa contravenga lo anterior.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de mayo de 2017.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Vicente Ten Oliver.

**TRIBUNAL DE CUENTAS****Nº 968**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE  
CONTRATOS DE PUBLICIDAD Y  
COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL SUSCRITOS  
POR LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES  
DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL  
ESTADO DURANTE LOS AÑOS 2005, 2006 Y 2007**

**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de febrero de 2013, el **“INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE CONTRATOS DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL SUSCRITOS POR LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO”**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y DE ABREVIATURAS .....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador .....	9
1.2. Antecedentes .....	9
1.3. Régimen jurídico .....	10
1.3.1. Régimen jurídico de la publicidad y comunicación institucional .....	10
1.3.2. Régimen jurídico de la contratación .....	10
2. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	10
3. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN .....	11
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....	10
5. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	12
5.1. Planificación y control de la publicidad.....	12
5.2. Análisis de la contratación publicitaria .....	14
5.2.1. Contratos .....	14
5.2.2. Convenios .....	22
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	24
6.1. Conclusiones.....	24
6.2. Recomendaciones .....	24
ANEXO.....	36

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y DE ABREVIATURAS

- LOTCu:** Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
- LFTCu:** Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
- TRLCAP:** Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
- RGLCAP:** Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
- LPPGGE:** Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- SEGITUR:** Sociedad Estatal de Gestión de Información Turística S.A.
- INAEM:** Instituto Nacional de las Artes Escénicas y Musicales.
- DGT:** Dirección General de Tráfico.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Iniciativa del procedimiento fiscalizador

La presente fiscalización se lleva a cabo a iniciativa de las Cortes Generales, adoptada por Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas del día 3 de octubre de 2006, en la que se acordó solicitar del Tribunal de Cuentas que, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, fiscalizase todos los contratos de publicidad suscritos por todos los Departamentos de la Administración General del Estado durante el año 2005 y el año 2006, examinando particularmente, por lo que se refería a los realizados durante el 2006, el cumplimiento de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Asimismo la citada Resolución de la Comisión Mixta solicitaba del Tribunal de Cuentas que incluyera en sus Planes Anuales de Fiscalización la realización de Informes de Fiscalización sobre campañas de publicidad de la Administración estatal poniendo especial énfasis en el control de la posible existencia de financiación implícita o encubierta de campañas y su adecuación a los principios establecidos en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional en aquellos ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la Ley.

En cumplimiento de tal solicitud se incorporó la presente Fiscalización al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2010.

### 1.2. Antecedentes

La fiscalización ha tenido por objeto los contratos publicitarios adjudicados por los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado<sup>1</sup> y los Organismos públicos de ellos dependientes, con una especial atención a los relativos a las campañas institucionales, tanto de publicidad como de comunicación, para de esa manera cumplimentar lo solicitado por las Cortes Generales en la primera parte de su petición relativa a los contratos de los ejercicios 2005 y 2006, y en la segunda respecto a las campañas de publicidad de ejercicios posteriores, de los que concretamente este informe de fiscalización se referirá al ejercicio 2007.

La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad distingue, según la actividad que deba realizar el adjudicatario, cuatro tipos de contratos publicitarios: el contrato publicitario, el de difusión publicitaria, el de creación publicitaria y el de patrocinio.

Por su parte todos esos contratos pueden ser encuadrados, si las prestaciones contratadas se dirigen al cumplimiento de determinados objetivos, dentro del concepto de campaña institucional de publicidad y campaña institucional de comunicación, definidas respectivamente por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional como toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido (campaña institucional de publicidad) y la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios (campañas institucional de comunicación) siempre que ambas sean promovidas o contratadas por la Administración

<sup>1</sup> Ministerios de Administraciones Públicas, Asuntos Exteriores, Cultura, Defensa, Educación, Interior, Justicia y Presidencia.

General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

### 1.3. Régimen jurídico

#### 1.3.1. Régimen jurídico de la publicidad y comunicación institucional

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.
- Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación institucional.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

#### 1.3.2. Régimen jurídico de la contratación

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

## 2. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Esta fiscalización tiene por objeto comprobar que la actividad contractual en material de publicidad y de comunicación institucional realizada por los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado y los Organismos públicos de ellos dependientes, ha observado los principios que le son de aplicación, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad vigente y con los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, austeridad en el gasto (en cuanto a estos especialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley 29/2005), publicidad, concurrencia y no discriminación.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Verificar la existencia de instrucciones, circulares, resoluciones o normas internas dictadas por los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado para regular la actividad de publicidad y comunicación institucional.
- Comprobar que la preparación, licitación y adjudicación de los diferentes contratos publicitarios obedeció a una adecuada planificación y programación de las actuaciones en materia de publicidad y comunicación institucional.

- Verificar el cumplimiento de la normativa de contratación analizando si en su preparación, adjudicación y ejecución se han respetado los principios y normas que les son de aplicación, comprobando de manera especial en cuanto a su ejecución la aplicación de los mecanismos específicos establecidos en los contratos para el control y análisis de la consecución de los objetivos previstos.

### 3. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Para la consecución de los objetivos propuestos se ha examinado en primer lugar la planificación de la actividad publicitaria, tanto desde el punto de vista común para toda la Administración General del Estado, como desde el concreto de cada uno de los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado y los Organismos públicos de ellos dependientes, durante los ejercicios 2005, 2006 y 2007. Asimismo se ha fiscalizado la actividad dirigida al control del cumplimiento de los objetivos previstos para la actividad publicitaria.

En segundo lugar la fiscalización se ha extendido al análisis de diferentes tipos de contratos abarcando los contratos de servicios de publicidad tanto de radio como de televisión, los contratos de servicios con agencias de noticias y de publicidad, los contratos de servicios para la organización y promoción de congresos y ferias así como cualesquiera otros contratos, convenios de colaboración o encomiendas de gestión, cuyo objeto se encuentre comprendido en el ámbito material de la presente fiscalización.

### 4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron remitidos, para la formulación de las alegaciones oportunas y la presentación de los documentos y justificantes que estimasen conveniente, tanto a los actuales Ministros responsables de los Departamentos Ministeriales fiscalizados como a los que lo fueron durante el periodo objeto de análisis.

Se han recibido alegaciones de los actuales Ministerios de la Presidencia, de Justicia, de Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Educación, Cultura y Deporte, de Defensa y de Política Territorial y Administraciones Públicas que en su caso y cuando procedía, fueron tenidas en cuenta y modificado el texto del Informe en la parte correspondiente.

El Tribunal no ha tenido en cuenta las alegaciones que son meras explicaciones de las actuaciones del Ministerio o plantean consideraciones y argumentaciones carentes de fundamento o no soportadas documentalmente.

## 5. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### 5.1. Planificación y control de la publicidad

#### *.- Planificación común de la Administración General del Estado*

Uno de los objetivos de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, según su Exposición de Motivos, es profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas institucionales de publicidad y comunicación.

Para ello la Ley crea la Comisión de publicidad y comunicación institucional que tiene entre sus fines la evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación institucional de la Administración General del Estado (artículo 11 de la Ley 29/2005).

Para el cumplimiento de los fines citados la Ley 29/2005 prevé la existencia de dos instrumentos: el Plan anual de publicidad y comunicación institucional y el Informe anual de publicidad y comunicación. La regulación legal del Plan ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 947/2006.

Según los artículos 12 de la Ley 29/2005 y 11 del Real Decreto 947/2006 en el plan anual se incluirán todas las campañas institucionales que se prevean desarrollar por la Administración General del Estado y los organismos y entidades adscritos a la misma, y como mínimo deberá mencionar para cada una de las campañas:

- el objetivo de la campaña.
- el coste previsible.
- período de ejecución.
- herramientas de comunicación a utilizar.
- sentido y destinatarios de los mensajes.
- organismos y entidades afectados.
- medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

El Plan debe ser aprobado por el Consejo de Ministros en el mes de enero de cada ejercicio.

Aun cuando la Ley 29/2005 entró en vigor el 19 de enero de 2006, su norma reglamentaria de desarrollo, el Real Decreto 947/2006 no se promulgó hasta el 28 de agosto de 2006, por lo que el único Plan anual elaborado y aprobado durante el periodo a que se refiere esta fiscalización fue el correspondiente al ejercicio 2007.

Se elaboraron en cambio dos Informes anuales de publicidad y comunicación: los correspondientes a los ejercicios 2006 y 2007.

El Plan de Publicidad y Comunicación Institucional 2007 no da respuesta adecuadamente a los fines previstos en la legislación que le resulta de aplicación si bien el último Plan

aprobado correspondiente al año 2013 y elaborado tras la remisión del anteproyecto de este informe para alegaciones, sí recoge en líneas generales las exigencias legales.

En cuanto al Informe anual de publicidad y comunicación su contenido está establecido en el artículo 14 de la Ley 29/2005 conforme al cual deberán incluirse en el Informe todas las campañas institucionales, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.

Los dos informes fiscalizados cumplen con carácter general las exigencias legales pues recogen las menciones del artículo 14 de la Ley 9/2005. Se recogen las campañas realizadas, su coste real, los objetivos de las mismas, todo ello comparándolo con lo previsto en el Plan. Sin embargo a juicio de este Tribunal el contenido de los Informes anuales, incluido el último aprobado correspondiente al año 2011, no permite alcanzar plenamente el objetivo, establecido en la Exposición de Motivos de la Ley, de evaluar de las campañas para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos ni tampoco cumplir uno de los fines para los que fue creada, según el artículo 11, la Comisión de publicidad y de comunicación institucional, esto es la evaluación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado, y si bien si existe una evaluación sistemática del resultado de las campañas más importantes a través de estudios post-test, tal y como se ha acreditado en la documentación remitida el alegaciones, el resultado de dichos estudios no se incorpora al informe anual, siendo sin embargo conveniente su incorporación.

Por último cabe señalar que no han sido aprobados los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y demás entidades estatales. La Ley 29/2005 prevé la aprobación de dichos pliegos por el Consejo de Ministros (artículo 8.2), la elaboración de los pliegos corresponde a la Comisión de publicidad y comunicación institucional (artículo 5 c) del Real Decreto 947/2006) y no consta que se haya realizado. A este respecto hay que traer a colación que la Comisión sí ha elaborado, en fechas posteriores al periodo fiscalizado, una Guía práctica de Publicidad y Comunicación Institucional, que recoge una serie de criterios oportunos y adecuados para la planificación y contratación de esas actividades, aunque carece de la obligatoriedad que tendría un pliego de cláusulas administrativas generales.

#### *.- Planificación de los Ministerios*

Junto con la planificación y ejecución de las campañas publicitarias de toda la Administración General del Estado, aparece la labor de cada Departamento ministerial de planificación y control de la ejecución de propia actividad publicitaria.

A este respecto, se solicitó a los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado, copia de los manuales de procedimiento, protocolos de actuación, resoluciones, circulares, instrucciones o normas internas que se hubieran dictado para regular la actividad publicitaria, copia de los programas o planes de publicidad anuales y copia de las memorias anuales de actuaciones publicitarias, estos dos últimos, correspondientes al periodo fiscalizado (2005 a 2007).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Ministerio de Defensa a pesar de haber sido expresamente requeridos no ha enviado copia de los manuales de procedimiento, protocolos de actuación, resoluciones, circulares, instrucciones o normas internas que se hubieran dictado para regular la actividad publicitaria, copia de los programas o planes de publicidad anuales y copia de las memorias anuales de actuaciones publicitarias, estos dos últimos, correspondientes al periodo fiscalizado (2005 a 2007) a excepción de las campañas de reclutamiento.

Estos documentos no han sido remitidos y salvo actividades parciales, como las campañas de reclutamiento del Ministerio de Defensa o las campañas de la Dirección General de Tráfico, puede afirmarse que no existió durante el periodo fiscalizado una correcta y completa planificación ni un exhaustivo control de la actividad publicitaria realizada en cada uno de los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado.

## 5.2. Análisis de la contratación publicitaria

Los diversos Ministerios y Organismos Autónomos objeto de esta fiscalización han remitido al Tribunal de Cuentas 291 expedientes por un importe total de 224.413 miles de euros de los cuales se han fiscalizado 64 expedientes por un importe total de 141.898 miles euros, lo que representa el 57% del importe contratado, según se detalla en el siguiente cuadro:

MINISTERIO	EXPEDIENTES (número)	IMPORTE (euros)
Administraciones Públicas	4	6.273.382
Asuntos Exteriores y Cooperación	17	1.796.122
Defensa	14 <sup>3</sup>	27.246.956
Educación y Ciencia	3	13.123.414
Cultura	12	24.347.942
Interior	10	49.450.132
Justicia	1	88.128
Presidencia	3	5.571.988
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>127.898.063</b>

### 5.2.1. Contratos

Las principales incidencias puestas de manifiesto en los expedientes fiscalizados, cuya identificación aparece recogida en el Anexo, son las que se exponen a continuación<sup>4</sup>.

Se aprecian irregularidades en las actuaciones preparatorias de los diversos expedientes y así:

<sup>3</sup> Los contratos del Ministerio de Defensa relacionados en el Anexo con los números de expediente 39, 43, 44, 48, 49 Y 50 se corresponden con los seis lotes del contrato de servicios de Adquisición plan de medios campaña publicidad en apoyo del reclutamiento 01-06-2005 al 31-12-2006, adjudicado el 25 de agosto de 2005 por un importe de 7.871.174 euros.

<sup>4</sup> La documentación aportada en alegaciones ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 2 a 5) y no contradice lo señalado en el texto.

## Contratos de publicidad y comunicación institucional

15

- no consta que se realizaran estudios, prospecciones de mercados o, en general, que se calcularan los presupuestos de licitación de la mayoría de los expedientes fiscalizados. Esta deficiencia se observa en 4 contratos del Ministerio para las Administraciones Públicas (número 2 a 5 del Anexo), 13 al 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación<sup>5</sup>, todos los del Ministerio de Cultura<sup>7</sup>, todos los del Ministerio de Defensa, todos los del Ministerio de Educación, todos los del Ministerio del Interior<sup>8</sup> y los 3 expedientes fiscalizados del Ministerio de Presidencia. En conclusión, en el 85% de los expedientes fiscalizados no consta justificado el importe por el que se licitaron, por lo que no puede acreditarse que el precio de los contratos fuera adecuado al mercado lo que supone una vulneración del artículo 14 del TRLCAP, aunque esta deficiencia no implica necesariamente que el precio de los respectivos contratos no esté justificado.

- dado que la actividad publicitaria de los diversos Ministerios y Organismos fue realizada a través de su contratación, resultaba preciso que, en las actuaciones preparatorias de los contratos, se acreditase que los entes no tenían personal propio suficiente y adecuado y que además, no resultaba conveniente ampliar dicho personal propio. Sin embargo en la mayoría de los expedientes no resultaron justificados los citados extremos, bien porque no se emitieron los informes que exigía el entonces vigente artículo 202.1 del TRLCAP, bien porque el contenido de los informes resultaba meramente formal, limitándose a declarar la insuficiencia o inadecuación de los medios que poseían, pero sin especificar las carencias concretas y sin cuestionar qué, ante la falta de plantilla adecuada para llevar a cabo el servicio, no procediese la ampliación de personal propio. Este último aspecto tiene especial importancia en aquellos Ministerios y Organismos cuya actividad publicitaria es recurrente.

La inexistencia de informes del artículo 202.1 del TRLCAP o el carácter meramente formal de los mismos se produce en los siguientes casos: los contratos números 2 a 5 del Ministerio para las Administraciones Públicas, 13 a 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores, 23, 28 33 y 34 del Ministerio de Cultura<sup>9</sup>, los contratos números 35, 38 a 40, 43, 44 y 48 a 53 del Ministerio de Defensa<sup>10</sup>, en los tres expedientes fiscalizados del Ministerio de Educación, en los expedientes números 62 a 63 y 65 a 68 del Ministerio del Interior<sup>11</sup>, y en los expedientes números 70 y 72 del Ministerio de la Presidencia<sup>12</sup>.

Se tramitaron dos expedientes mediante procedimientos especiales (urgencia y emergencia) que si bien están previstos legalmente, en su aplicación han de observarse rigurosamente los requisitos que exige su procedencia, habida cuenta de que ambos

<sup>5</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente, no se ha acreditado en los contratos números 13 a 18, 21 y 22, la utilización de tarifas oficiales y el hecho de ser contratos de escasa cuantía no excluye la elaboración de estudios y prospecciones de mercado.

<sup>6</sup> La documentación aportada ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 19 y 20) y no justifica la deficiencia señalada en el texto.

<sup>7</sup> Se aporta documentación que ya constaba en los expedientes remitidos originariamente, números 56, 57 y 58 y es simplemente formal.

<sup>8</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

<sup>9</sup> La documentación aportada en alegaciones ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 23 y 28) y no contradice lo señalado en el texto.

<sup>10</sup> En el texto se señalan dos posibles incidencias respecto a los informes de del artículo 202.1 del TRLCAP, su inexistencia o su carácter meramente formal. Respecto a los contratos números 35, 38 a 40, 43, 44 y 48 no se afirma que no constan sino que son formales.

<sup>11</sup> La documentación aportada ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 62 y 63) y no justifica la deficiencia puesta de manifiesto que es el carácter formal de los mismos.

<sup>12</sup> La documentación aportada ya constaba en los expedientes remitidos y no justifica la deficiencia puesta de manifiesto.

procedimientos, si bien en distinta medida, implican una restricción de la concurrencia de licitadores.

El contrato de servicios de realización de plan de medios para la Campaña Publicitaria de divulgación de la Constitución Europea (número 70 del Ministerio de Presidencia) se tramitó y adjudicó a través del procedimiento de urgencia, procedimiento que habida cuenta que implica una reducción de plazos para la presentación de ofertas debe utilizarse solamente en supuestos justificados. En este caso no ha quedado justificado que la urgencia no sea imputable al propio órgano contratante pues si bien la declaración de urgencia que obra en el expediente señala que es necesario que la campaña publicitaria se difunda en el mes de enero de 2005, también dice que la necesidad del contrato deriva de la aprobación el 18 de junio de 2004 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, tres meses antes del momento en el que se produce la pretendida urgencia.

El contrato de servicios para la realización de una campaña publicitaria de comunicación en Senegal y otros países del entorno africano sobre la inmigración irregular (contrato número 71 del Ministerio de Presidencia) se tramitó mediante el procedimiento de emergencia. La tramitación de emergencia establecida en el entonces en vigor artículo 72 del TRLCAP, constituye un procedimiento particularmente excepcional ya que implica la absoluta exclusión en los contratos así tramitados de los principios de publicidad y concurrencia, establecidos con carácter general en el artículo 11 de dicha ley como informadores de la contratación pública, por ello, el TRLCAP limita su utilización a los supuestos de *“acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional”*.

En consecuencia, esta tramitación excepcional debe utilizarse con un criterio estrictamente restrictivo, cuando sea indispensable para hacer frente a un acontecimiento imprevisible que revista una extraordinaria gravedad y cuya solución no pueda lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos previstos en la ley (tramitación de urgencia con procedimiento abierto o restringido o mediante un procedimiento negociado con invocación de imperiosa urgencia).

En consideración a lo expuesto, no se ha justificado la existencia de los supuestos de hecho requeridos por la normativa para la aplicación del régimen excepcional de emergencia en el expediente del contrato de campaña publicitaria de comunicación en Senegal y otros países del entorno africano sobre la inmigración irregular (número 71) ya que, como causa de la misma, se invocó sin mayor concreción el incremento de la entrada de emigrantes en situación irregular durante el año 2006; circunstancia ésta, la del incremento de la inmigración, que ya venía produciéndose en los años anteriores y era conocida por las autoridades españolas<sup>13</sup>.

En cuanto al acceso de los interesados a la licitación de los contratos se dieron varias deficiencias en cuanto a la exigencia a los licitadores de la solvencia financiera y técnica que deben acreditar para contratar con las Administraciones Públicas.

La primera de las deficiencias se refiere a que en varios contratos (números 2 a 5 del Ministerio para las Administraciones Públicas y 70 del Ministerio de Presidencia) los pliegos exigieron que los licitadores estuvieran clasificados, pero dado que la exigencia de clasificación no es aplicable a los empresarios no españoles de Estados miembros del Espacio Económico Europeo, tal y como establece el artículo 25.2 del TRLCAP, debieron

<sup>13</sup> La documentación aportada no justifica la deficiencia puesta de manifiesto.

---

Contratos de publicidad y comunicación institucional

17

haberse previsto los medios y los criterios que permitieran a esos empresarios acreditar su solvencia.

En los pliegos de los contratos números 56 a 58 del Ministerio de Educación, 19 y 20 del Ministerio de Asuntos Exteriores 59 a 67 del Ministerio de Interior se exigió clasificación para los empresarios españoles y se previó correctamente para los no españoles de Estados miembros del Espacio Económico Europeo que acreditaran su solvencia a través de los medios previstos en los artículos 16 y 19 del TRLCAP, sin embargo no se estableció qué mínimo debía alcanzarse respecto de cada uno de los medios.

Por tanto en todos los contratos indicados en los dos párrafos anteriores se imposibilitó la licitación de los empresarios radicados en Estados del Espacio Económico Europeo.

Otra deficiencia en cuanto al acceso de los interesados a la licitación se produjo porque en varios contratos (números 13 a 18, 21 y 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores, número 23 de Cultura<sup>14</sup>) los respectivos pliegos de cláusulas administrativas establecieron que la admisión a la licitación requería la previa acreditación de la capacidad económica, financiera y técnica necesarias para la ejecución del contrato pero no se concretaron los medios que, de entre los relacionados en los artículos 16 y 19 del TRLCAP servirían para su acreditación. Esta irregularidad dificultaba que pudiera determinarse, tal y como es preceptivo, la idoneidad de los licitadores para optar a la adjudicación del contrato.

La última deficiencia consistió en que los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos números 35, 39, 43, 44 y 14 a 51 del Ministerio de Defensa<sup>15</sup> se indicaron los medios concretos de los establecidos en los artículos 16 y 10 del TRLCAP para acreditar la solvencia que debían acreditar los licitadores, pero respecto de uno de ellos, el de la solvencia técnica, (y de los dos, solvencia económica y técnica, en el contrato número 52), no se determinó qué mínimo debía alcanzarse para considerar solvente al licitador. Esta deficiencia afecta a la objetividad que debe presidir la admisión de interesados a la licitación.

Aparecen también las deficiencias que se señalan seguidamente en la selección de los adjudicatarios de los diversos contratos. Estas deficiencias se producen tanto en los contratos adjudicados a través de la forma de concurso, como en los adjudicados mediante procedimiento negociado.

Antes de entrar en el estudio de las deficiencias en sí ha de ponerse de manifiesto que este Tribunal ha carecido de la posibilidad de valorar la adjudicación de varios contratos por no habersele remitido la documentación necesaria a pesar de haber sido expresamente requerida. Así no se ha remitido a este Tribunal la documentación acreditativa de cuáles fueron los criterios utilizados en la adjudicación de los contratos números 23 y 28 del Ministerio de Cultura (no se ha aportado en ambos casos el cuadro del pliego de cláusulas administrativas particulares en el que deberían figurar dichos criterios) y no se han aportado tampoco los informes técnicos de valoración de ofertas en

---

<sup>14</sup> La documentación aportada en alegaciones ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 23 y 28) y no contradice lo señalado en el texto.

<sup>15</sup> La alegación no se admite al tratarse de una explicación sobre los medios de solvencia, no sobre los mínimos que deben obtenerse en los mismos, que es la deficiencia que se pone de manifiesto.

los que se fundamentaron las adjudicaciones de los contratos números 13 a 18, 21 y 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>16</sup>

Las deficiencias en la selección de los contratos adjudicados mediante concurso pueden agruparse para su exposición bajo dos grandes rúbricas: aquellas que aparecen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares en la definición de los criterios de adjudicación o en la forma de valoración de los mismos y las que aparecen en los informes de valoración.

En varios pliegos de cláusulas administrativas particulares (contratos números 2 y 3 del Ministerio de Administraciones Públicas; número 28 del Ministerio de Cultura; 35, 39, 43, 44, 48 a 50 y 52 del Ministerio de Defensa; 56 a 58 del Ministerio de Educación; 59 a 61 y 65 a 67 del Ministerio del Interior<sup>17</sup>; número 70 del Ministerio de Presidencia) no se especificó la forma de valoración ni de asignación de las puntuaciones de todos o algunos de los criterios de adjudicación. Esta actuación no es conforme con los principios de objetividad, publicidad y transparencia, rectores de la contratación pública, ya que es el pliego donde establecerse con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante (artículos 49 del TRLCAP y 67 del RGLCAP).

En varios pliegos se establecieron criterios que por su contenido o por su forma de valoración resultaron contrarios al principio de economía que debe informar la gestión de los fondos públicos, concretamente:

- en el contrato número 28 del Ministerio de Cultura se estableció que el adjudicatario debería comprometerse a invertir los 2.889 miles de euros del total del presupuesto de que disponía la Administración entre las acciones de creatividad y producción, plan de medios y evaluación, es decir que no se buscó el ahorro en el contrato si no que se pretendió gastar la totalidad del crédito aun cuando no fuera preciso para cubrir las necesidades públicas.
- en los pliegos de los contratos números 35, 39, 43, 44, 48 a 50 y 52 del Ministerio de Defensa<sup>18</sup>, 56 a 58 del Ministerio de Educación, 65 y 67 del Ministerio de Interior y 70 del Ministerio de Presidencia se asignó al criterio de la oferta económica un valor muy pequeño (menos del 13% de media) sobre el total de la puntuación a obtener en el conjunto de los criterios de adjudicación, sin que conste en los respectivos expedientes justificación alguna para que la oferta económica fuera tenida en cuenta en tan pequeña proporción.
- en los pliegos de los contratos números 35, 39, 43, 44, 48 a 50 y 51 del Ministerio de Defensa se estableció que las ofertas que alcanzasen un porcentaje de baja (que oscilaba según los casos entre el diez y el veinte por ciento respecto del presupuesto de licitación en algunos contratos o de la oferta más baja en otros) se

<sup>16</sup> La utilización de procedimientos negociados sin publicidad (contratos números 13 a 18, 21 y 22) no excluye la elaboración de los informes de valoración de ofertas para determinar si la oferta presenta se adecua o no a las exigencias del citado contrato, además en la valoración de la oferta no se tuvo en cuenta exclusivamente el precio sino también otros aspectos que debían ser valorados y motivados en cuanto a la atribución de puntuaciones en los correspondientes informes de valoración.

<sup>17</sup> La deficiencia puesta de manifiesto se refiere a la forma de valorar los criterios de adjudicación.

<sup>18</sup> La alegación no se admite, la justificación ha sido elaborada con posterioridad a la tramitación del expediente y no esta soportada documentalente.

presumirían incursas en baja temeraria. La previsión establecida en estos pliegos desincentiva de manera injustificada la presentación de ofertas bajas y además, en los contratos en los que se utilicen varios criterios de adjudicación la presunción de temeridad sería conveniente que se hubiera establecido tomando en consideración todos los criterios o en su caso, que se hubiera motivado en el expediente por que se tomaron en consideración solo alguno o algunos. En los pliegos de los contratos números 65,67 y 68 de la Dirección General de Trafico se estableció que la oferta económica se valoraría en función de su proximidad a la media determinándose además que las ofertas iguales o superiores en un 100% a la oferta más económica obtendrían cero puntos. Este Tribunal tiene declarado que la valoración de las ofertas económicas en función de la media de las ofertas así como el establecimiento de umbrales de saciedad (límites de baja a la ofertas) es contrario al principio de economía que debe regir la ejecución del gasto público<sup>19</sup>.

En los contratos números 2 y 3 del Ministerio para las Administraciones Públicas además los criterios “capacidades de la agencia” y “propuesta de medios” fueron definidas de manera excesivamente inconcreta.

Respecto a las deficiencias en la selección de los adjudicatarios que resultan de los informes de valoración cabe citar que:

- los informes de valoración de las ofertas presentadas en los contratos números 35, 39, 43, 44 y 48 a 50 del Ministerio de Defensa consistieron en unos simples cuadros que recogían las puntuaciones totales asignadas a las ofertas presentadas por cada una de las empresas licitantes (en el contrato número 51 existían cuadros de puntuaciones para cada uno de los criterios de adjudicación) por lo que debe concluirse que la adjudicación de estos contratos no está justificada. La misma circunstancia se dio en los informes de valoración de las ofertas presentadas en los contratos números 59 a 61 del Ministerio de Interior.
- en los informes de valoración de ofertas presentadas en los concursos correspondientes a los contratos números 65 y 67 del Ministerio del Interior (Dirección General de Tráfico), aunque figuran algunas explicaciones generales sobre la metodología de la valoración del criterio “creatividad” al que se le asignaron 50 y 60 puntos, respectivamente, sobre un total de 100 puntos posibles, no constan los motivos concretos por los que se otorgaron a cada uno de los licitadores las puntuaciones en ese criterio de adjudicación.
- en el informe de valoración de ofertas presentadas en el concurso correspondiente al contrato de servicio de realización de plan de medios para la Campaña Publicitaria de divulgación de la Constitución Europea (número 70 del Ministerio de Presidencia), aunque figuran algunas explicaciones generales sobre la metodología de la valoración, no constan los motivos concretos por los que se otorgaron a cada uno de los licitadores las puntuación según los distintos criterios selectivos, con la salvedad de la valoración de la oferta económica.

Las deficiencias que aparecen en la selección de los adjudicatarios de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado se producen tanto en los pliegos de

<sup>19</sup> En los contratos fiscalizados se estableció un límite de baja, que es el 100% de la oferta mas económica y ello supone como se pone de manifiesto el establecimiento de un umbral de saciedad que es contrario al principio de economía que debe regir la ejecución del gasto público.

cláusulas administrativas particulares como en la valoración de las ofertas objeto de negociación.

Así en varios contratos (números 14 a 18, 21 y 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>20</sup>, contratos números 64 y 68 del Ministerio de Interior) se invocó como supuesto habilitador para poder utilizar el procedimiento negociado en la adjudicación de los respectivos contratos el previsto en el apartado 210 b) del TRLCAP, que consiste en la existencia de razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos que hacen que tan solo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario. Sin embargo en ninguno de los contratos citados se ha acreditado la concurrencia de dichas razones, por lo que la adjudicación de esos contratos a través de un procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia de ofertas, no está justificada.

En el contrato de servicios de difusión y concienciación entre la opinión pública española sobre los valores de la Constitución Europea (contrato número 72 del Ministerio de Presidencia) se invocó el supuesto previsto en el apartado b) del artículo 209.1 del TRLCAP que permite la utilización de este procedimiento *“cuando la naturaleza del contrato especialmente en los de carácter intelectual y los comprendidos en la categoría 6 de las enumeradas en el artículo 206, no permita establecer sus condiciones para adjudicarlo por procedimiento abierto o restringido”* lo que no se ha acreditado documentalmente, por lo tanto la adjudicación sin publicidad ni concurrencia no está justificada<sup>21</sup>.

En los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos números 19 y 20 del Ministerio de Asuntos Exteriores el criterio de adjudicación *“trabajos previos”* está redactado en términos excesivamente genéricos e imprecisos. Estas actuaciones no son conformes con los principios de objetividad, publicidad y transparencia, rectores de la contratación pública ya que es el pliego donde establecerse con precisión y claridad todos los criterios de negociación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante (artículos 49 del TRLCAP y 67 del RGLCAP).

En el Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato fiscalizado adjudicado por el Ministerio de Justicia no se indicaron los aspectos económicos y técnicos que serían objeto de negociación como establece el artículo 67.2 del RGLCAP. Esta deficiencia resulta contraria a la objetividad que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas.<sup>22</sup>

El contrato de servicios para la realización de una Campaña de publicidad de las exposiciones de la Subdirección General de promoción de las Bellas Artes para los años 2006-2007 (número 32 Ministerio de Cultura) fue adjudicado por un procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia de ofertas. En el expediente remitido se informa de la anulación de un concurso público previo para la contratación de este mismo servicio de publicidad sin que se hayan acreditado los motivos de tal anulación, expresamente

<sup>20</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

<sup>21</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

<sup>22</sup> La alegación relativa a la no inclusión en el Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato fiscalizado de los aspectos económicos y técnicos que serían objeto de negociación no se admite. La existencia de un único proveedor es causa de adjudicación del contrato mediante procedimiento negociado pero ello no excluye la inclusión en el pliego de los aspectos económicos y técnicos que serían objeto de negociación como establece el artículo 67.2 del RGLCAP.

Contratos de publicidad y comunicación institucional

21

requeridos por este Tribunal, y su posterior tramitación por procedimiento negociado, por lo tanto no se ha justificado la contratación de este servicio mediante el procedimiento finalmente utilizado.

En los informes de valoración de ofertas solicitadas en los contratos números 19 y 20 del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>23</sup> aunque figuran algunas explicaciones generales sobre la metodología de la valoración, no constan los motivos concretos por los que se otorgaron a cada uno de los licitadores las puntuaciones en el criterio de negociación “trabajos previos”, que resultó determinante para las adjudicaciones de estos contratos.

En la ejecución de los contratos objeto de este Informe se han manifestados dos tipos de incidencias: la falta de acreditación en varios contratos de la realización de las prestaciones contratadas y por tanto la falta de justificación de los pagos realizados y la modificación de manera injustificada de varias de las prestaciones contratadas.

La falta de justificación de la realización de las prestaciones contratadas presenta una tipología diversa, siendo la más común la no remisión a este Tribunal, a pesar de haber sido requeridas expresamente, de las actas de recepción que legalmente acreditan la completa, puntual y exacta ejecución de los contratos celebrados.

Así no se han remitido las actas de recepción de los siguientes contratos: números 23<sup>24</sup> y 28, 33 y 34<sup>25</sup> del Ministerio de Cultura, 13 a 22 del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>26</sup>, 35, 38, 39, 40, 43, 44 y 48 a 53 del Ministerio de Defensa, 62, 63<sup>27</sup> y 65 a 68<sup>28</sup> del Ministerio de Interior y 70 y 72 del Ministerio de la Presidencia<sup>29</sup>.

El segundo caso de falta de justificación de realización de prestaciones se produce en ciertos casos en los que se realizaron pagos excesivos sin que conste que se hubieran contratado las prestaciones a que pudieran corresponder estos pagos.

En este sentido el contrato de servicios de publicidad de las actividades de los centros y unidades dependientes del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (contrato número 34) fue adjudicado por un importe de 3.102.758 euros, pero según las facturas remitidas y la relación de pagos aportada a este Tribunal se abonaron 6.393.551

<sup>23</sup> La alegación respecto a que en el informe de valoración de ofertas de los contratos números 19 y 20, el criterio de adjudicación “trabajos previos” estaba motivado no se admite, en dicho informe no constan los motivos concretos por los que se otorgaron las puntuaciones en ese criterio a los licitadores que resultó determinante para la adjudicación de los contratos.

Se envían los certificados de conformidad con las prestaciones realizadas de los contratos números 19 y 20 que ya constaban en los expedientes remitidos inicialmente pero no las actas de recepción de los servicios prestados.

<sup>24</sup> La documentación aportada en alegaciones ya constaba en los expedientes remitidos originariamente (contratos números 23 y 28) y no contradice lo señalado en el texto.

<sup>25</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

<sup>26</sup> La alegación no contradice lo señalado en el texto, se envían los certificados de conformidad con las prestaciones realizadas que ya constaban en los expedientes originariamente remitidos (certificados de conformidad y, facturas y documentos contables) pero no las actas de recepción de los servicios prestados.

<sup>27</sup> Se envía en trámite de alegaciones documentación de ejecución de los contratos números 62 y 63, (certificados de conformidad con los servicios prestados y facturas acreditativas de los pagos efectuados) pero no las actas de recepción que es la deficiencia puesta de manifiesto.

<sup>28</sup> Se envía de nuevo en trámite de alegaciones documentación de ejecución de los contratos fiscalizados, contratos números 65 a 68 que ya constaba en los expedientes originariamente remitidos (certificados de conformidad y, facturas y documentos contables) pero no las actas de recepción de los contratos que es la deficiencia puesta de manifiesto.

<sup>29</sup> Se aporta en trámite de alegaciones documentación de ejecución del contrato número 70 (certificado de realización del servicio, factura, cuenta justificativa del pago y documento contable ok) pero no se han remitido las actas de recepción de los contratos números 70 y 72 que es la deficiencia que se pone de manifiesto.

euros en ejecución de este contrato sin que se haya enviado ningún expediente de modificación contractual que justifique esos pagos<sup>30</sup>.

Según la relación certificada de pagos del contrato número 29 del Ministerio de Cultura, remitida a este Tribunal, en ejecución de este contrato se abonaron al contratista 1.187.898,57 euros si bien únicamente se ha remitido facturas justificativas de los pagos efectuados por importe de 559.116 euros

La segunda incidencia detectada en la ejecución de los contratos ha sido la de modificaciones injustificadas de los mismos.

Así el contrato de servicios para la realización de una Campaña de publicidad de las exposiciones de la Subdirección General de promoción de las Bellas Artes para los años 2007-2008 (contrato número 29 del Ministerio de Cultura) se formalizó el 28 de junio de 2007 con un precio de 330.000 euros y un plazo de ejecución de un año y en marzo de 2008 se formalizó una modificación del mismo por un importe de 250.000 euros, representativo del 75% del precio primitivo del contrato, y que tuvo como objeto el incremento de la compra de medios (prensa escrita) y la utilización de nuevos soportes o medios publicitarios (paginas webs de carácter cultural y vallas publicitarias en estaciones de metro).

Los contratos del Ministerio de Defensa números 39, 43, 44 y 48 a 50 (que constitúan los lotes 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento 2005-2006) se adjudicaron en agosto de 2005. En noviembre de 2006 se formalizaron 6 modificaciones contractuales, una por cada lote del contrato, por un importe conjunto de 800.334 euros representativo del 10% del precio primitivo del contrato.

En ninguno de los expedientes de modificación de los contratos citados constan, ni se han acreditado, las razones por las que las necesidades que fueron causa de las distintas modificaciones no fueron previstas cuando se prepararon los contratos primitivos, por lo que las modificaciones no pueden considerarse justificadas a los efectos de lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP

### 5.2.2. Convenios

Durante el periodo fiscalizado el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación celebró 7 convenios de colaboración para la realización de actividades publicitarias (expedientes números 6 a 12 del Anexo). Las contrapartes de los convenios fueron personas jurídicas sometidas algunas al Derecho público y otras al privado.

El artículo 3.1 del TRLCAP, en sus apartados c) y d), excluye del ámbito de aplicación del propio Texto Refundido dos tipos de convenios. Dichos apartados establecen lo siguiente:

*“c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de*

<sup>30</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

*suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2.*

*d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. Quedarán asimismo excluidos de la presente Ley los convenios que sean consecuencia del artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.”*

La redacción del apartado c) del artículo 3.1 del TRLCAP sufrió un cambio durante el periodo fiscalizado, concretamente el texto más arriba trasladado entró en vigor el 15 de marzo de 2005, pero habida cuenta de que el único convenio de los 7 fiscalizados que se celebró con una entidad pública (el número 10 con el Instituto Andaluz de la Juventud) se realizó el 12 de septiembre de 2006 le resulta de aplicación el texto transcrito.

El convenio con el Instituto Andaluz de la Juventud cumple los requisitos legales para resultar excluido de la aplicación del TRLCAP pues recoge obligaciones de colaboración de las dos partes y el importe que debía aportar el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación no superaba los límites del artículo 203.2 del TRLCAP.

El resto de convenios, celebrados con entidades privadas, no reúnen en cambio los requisitos exigidos por el artículo 3.1 d) del TRLCAP

En estos convenios la contraparte del Ministerio contrae como obligación fundamental la de realizar o contratar estudios y trabajos propios de los contratos de servicios de publicidad (aunque en algún caso también deba realizar una pequeña aportación económica) y el Ministerio esencialmente resulta obligado a abonar el coste de dichas actividades (los compromisos de aportar medios humanos y publicaciones que el Ministerio contrae en algunos convenios son sumamente genéricos y carecen de la concreción mínima ni tan siquiera para que puedan ser exigidos). Incluso las tareas a realizar por el signatario del convenio aparecen valoradas en la memoria que se acompaña al convenio (excepto en el convenio número 6 en el que dicha memoria no se adjunta) y el denominado presupuesto es el importe resultante de la valoración de dichas tareas, que se satisfacen por el Ministerio a medida que se van realizando.

Por todo lo anteriormente manifestado, puede concluirse afirmando que la utilización de la vía convencional tiene la consecuencia de la inaplicación de las exigencias propias de los contratos públicos.

Por otra parte, conforme al artículo 3.2 del TRLCAP, los negocios y contratos excluidos de la aplicación del Texto Refundido se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Se trata por lo tanto, de unos principios que en ausencia de normas específicas al respecto, como ocurre en el caso de los convenios de colaboración con entidades privadas, resultan de aplicación, y aunque el artículo 11 del TRLCAP establece como principios la publicidad y la concurrencia, en ninguno de los convenios fiscalizados consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, ni se acreditan las razones que imposibiliten la

conurrencia, ni constan los criterios para la elección de la persona jurídica con la que se celebra el convenio<sup>31</sup>.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1. Conclusiones

- No existió durante el periodo fiscalizado una correcta y completa planificación ni un exhaustivo control de la actividad publicitaria y ello tanto a nivel global de la Administración General del Estado como de cada uno de los Departamentos ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado
- No se han aprobado hasta el momento de realización de este Informe, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- No se ha justificado adecuadamente la insuficiencia o inadecuación de los medios propios o la conveniencia de su no ampliación en la práctica totalidad de los expedientes de contratación de servicios de publicidad
- Con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares no establecían de forma adecuada la manera en la que debían acreditar su solvencia los interesados en licitar el contrato y que los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos carecían de la suficiente concreción que garantizase una aplicación objetiva de los mismos. Por otra parte en algunos informes de valoración de ofertas no consta la motivación de las puntuaciones que se atribuyeron a cada oferta
- La utilización de la figura jurídica del convenio de colaboración, en materia de publicidad implicó una elusión de la aplicación de la legislación de contratación pública.

### 6.2. Recomendaciones

- Este Tribunal recomienda a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional un replanteamiento del contenido del Informe anual de publicidad y comunicación a fin de que los mismos puedan servir a las funciones encomendadas por la Ley 29/2005.
- Se recomienda la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- Se recomienda que se establezca en los pliegos de cláusulas administrativas la manera de acreditar la solvencia de los interesados, determinando los medios de acreditación y los mínimos que ha de alcanzarse en cada uno de los medios para ser considerado solvente. Lo señalado ha de hacerse tanto en los contratos en los que no proceda exigir clasificación como en los que ésta deba requerirse, pues los empresarios no españoles de Estados

<sup>31</sup> La alegación no se admite al no estar soportada documentalmente.

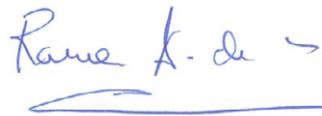
Contratos de publicidad y comunicación institucional

25

miembros del Espacio Económico Europeo no están obligados a poseer clasificación. Y asimismo se recomienda que los criterios sean definidos en los pliegos de forma que se garantice una aplicación objetiva de los mismos y que en los informes de valoración de ofertas consten los motivos por los que se atribuyan a cada una de las ofertas la respectiva puntuación en cada uno de los criterios de adjudicación.

Madrid, 28 de febrero de 2013.

EL PRESIDENTE,



Ramón Álvarez de Miranda García.

**ANEXO**

Nº	Ministerio	Objeto	Fecha de adjudicación	Procedimiento de adjudicación	Importe
2	Administraciones Públicas	Realización de las artes creativas, diseño, producción, selección, reserva e inserción en los medios de una campaña de publicidad sobre la red integrada 060 explicando sus ventajas para los ciudadanos.	28/09/2007	Concurso	2.999.976,09
3	Administraciones Públicas	Realización de una Campaña informativa del MAP acerca de la simplificación y modernización de los procesos administrativos que afectan a los ciudadanos en su relación con la AGE.	05/10/2006	Concurso	2.999.941,86
4	Administraciones Públicas	Servicios de publicación de información telefónica.	26/01/2006	Negociado	136.732,08
5	Administraciones Públicas	Prórroga del contrato de servicios de publicación de información telefónica.	01/01/2007	Negociado	136.732,08
6	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con la FEMP para la organización de una exposición itinerante por municipios de España.	26/10/2005	----	400.000
7	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con FUNDESCO para la campaña de divulgación del referéndum sobre la Constitución Europea.	18/01/2005	----	319.320,47
8	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con la CRUE para la difusión de conocimientos relativos a la Unión Europea.	11/02/2005	----	257.603,19
9	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con la coordinadora de ONG para el desarrollo de España para la difusión de conocimientos relativos a la Unión Europea.	07/02/2005	----	155.905,16
10	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con el Instituto Andaluz de la Juventud para la realización del "I festival europeo de creación joven Eutopía 06".	12/09/2006	----	120.000,00
11	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con la Fundación EFE para la organización de una exposición fotográfica de título "Portugal y España, 20 años de integración en Europa".	03/10/2005	----	102.387,08
12	Asuntos Exteriores	Convenio de colaboración con la Fundación Alternativas para mejorar la difusión de información relacionada con la U.E. que más preocupa a los ciudadanos.	10/04/2006	----	78.562,83
13	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	20/07/2006	Negociado	55.627,00
14	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	19/06/2006	Negociado	55.000,00
15	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	19/06/2006	Negociado	44.834,00
16	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	24/11/2006	Negociado	43.685,60
17	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	01/12/2006	Negociado	40.895,00

Nº	Ministerio	Objeto	Fecha de adjudicación	Procedimiento de adjudicación	Importe
18	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	22/11/2006	Negociado	40.000,00
19	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de Diseño del logotipo y redacción del lema para la campaña informativa que fomente el diálogo entre los europeos.	04/11/2005	Negociado	29.400,00
20	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de Diseño y maquetación de una memoria que recoja los resultados obtenidos durante la exposición itinerante para fomentar el diálogo abierto sobre temas europeos por municipios de España.	15/12/2005	Negociado	28.351,00
21	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	27/11/2007	Negociado	12.528,00
22	Asuntos Exteriores	Contrato de servicios de difusión de la Campaña institucional "Tu Embajada puede ayudarte".	27/11/2007	Negociado	12.023,40
23	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción comunicación social y de publicidad a través de los medios para la sensibilización social sobre actividades vulneradoras de la propiedad intelectual.	14/12/2006	Concurso	2.889.000,00
24	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción de formación y comunicación social a través de los medios para la creación e impulso de la lectura.	27/09/2005	Concurso	2.600.000,00
25	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción de formación y comunicación social a través de los medios para la creación e impulso de la lectura.	01/09/2006	Concurso	2.500.000,00
26	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción de formación y comunicación social a través de los medios para la creación e impulso de la lectura.	23/07/2007	Concurso	2.500.000,00
27	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción de formación y comunicación social a través de los medios para la creación e impulso de la biblioteca pública.	17/10/2007	Concurso	1.350.000,00
28	Cultura	Contrato de servicios de realización de una acción comunicación social y de publicidad a través de los medios para la sensibilización social sobre actividades vulneradoras de la propiedad intelectual.	12/12/2005	Concurso	1.290.000,00
29	Cultura	Contrato de servicios para la realización de una Campaña de publicidad de las exposiciones de la Subdirección General de promoción de las Bellas Artes para los años 2007-2008.	27/06/2007	Concurso	1.187.898,57
30	Cultura	Contrato de servicios para la realización de los trabajos de campo de la encuesta de hábitos y prácticas culturales para los años 2006-2007.	08/05/2006	Concurso	728.286,42
31	Cultura	Contrato de servicios para la realización de una Campaña de publicidad de las exposiciones de la Subdirección General de promoción de las Bellas Artes para los años 2004-2005.	04/02/2005	Concurso	170.000,00

Nº	Ministerio	Objeto	Fecha de adjudicación	Procedimiento de adjudicación	Importe
32	Cultura	Contrato de servicios para la realización de una Campaña de publicidad de las exposiciones de la Subdirección General de promoción de las Bellas Artes para lo años 2006-2007.	22/11/2006	Negociado	30.000,00
33	Cultura (INAEM)	Contrato de Servicios de publicidad de las actividades de los centros y unidades dependientes del INAEM.	04/10/06	Concurso	6.000.000,00
34	Cultura (INAEM)	Contrato de Servicios de publicidad de las actividades de los centros y unidades dependientes del INAEM.	11/10/04	Concurso	3.102.758,00
35	Defensa	Contrato de servicios de Adquisición plan de medios campaña publicidad en apoyo del reclutamiento 01-06-2005 al 31-12-2006.	13/06/2005	Concurso	11.970.848
38	Defensa	Contrato de servicios de Adquisición plan de medios de apoyo al reclutamiento del 01.01 al 31.05 del 2005.	28/12/2004	Concurso	4.106.623,00
39	Defensa	Contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 1)	25/08/2005	Concurso	3.821.580,69
40	Defensa	Contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad en apoyo al reclutamiento del 01.01 al 31.05 del 2005.	28/12/2004	Concurso	2.880.555,00
43	Defensa	Contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 2)	25/08/2005	Concurso	1.384.874,14
44	Defensa	Contrato de servicios de realización de una campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 3)	25/08/2005	Concurso	1.228.345,00
48	Defensa	Contrato de servicios de realización de una campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 4)	25/08/2005	Concurso	605.584,00
49	Defensa	Contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 6)	25/08/2005	Concurso	420.865,18
50	Defensa	Contrato de servicios de realización de una Campaña de publicidad institucional en apoyo del reclutamiento desde 01-06-2005 hasta 31-12-2006. (lote 5)	25/08/2005	Concurso	409.925,00
51	Defensa	Contrato de servicios de información telefónica y remisión de documentación de acceso a militar profesional durante 2005.	16/12/2004	Concurso	183.633,00
52	Defensa	Contrato de servicios de Seguimiento, control, evaluación y apoyo a las campañas de publicidad del Ministerio de Defensa en apoyo del reclutamiento y de sus correspondientes planes de medios. Periodo 2004-2005.	28/06/2004	Concurso	116.000,00
53	Defensa	Contrato de servicios de Información telefónica y remisión de documentación de acceso a militar profesional año 2005.	12/12/2005	Concurso	63.047,00
54	Defensa	Material publicitario captación.	04/07/2006	Negociado	29.425,00

Nº	Ministerio	Objeto	Fecha de adjudicación	Procedimiento de adjudicación	Importe
55	Defensa	Material publicitario.	02/07/2007	Negociado	25.650,00
56	Educación	Contrato de servicios de una campaña de comunicación sobre la formación profesional para el 2006.	07/06/2006	Concurso	4.943.587,00
57	Educación	Contrato de servicios de una campaña de comunicación sobre la formación profesional para el 2005.	18/05/2005	Concurso	4.600.000,00
58	Educación	Contrato de servicios de una campaña de comunicación sobre la formación profesional para el 2007.	04/06/2007	Concurso	3.579.827,94
59	Interior	Contrato de servicios para la realización de una Campaña institucional para informar a los electores de la exposición de listas del Censo Electoral para la celebración de elecciones locales y autonómicas el 27/05/2007.	19/02/2007	Concurso	170.000,00
60	Interior	Contrato de servicios para la realización de una Campaña institucional para informar a los electores sobre el ejercicio del derecho al voto por correo para la celebración de elecciones locales y autonómicas el 27/05/2007.	19/02/2007	Concurso	170.000,00
61	Interior	Contrato de servicios para la realización de una Campaña institucional para informar a los electores sobre la fecha y procedimiento de votación para la celebración de elecciones locales y autonómicas el 27 de mayo de 2007.	19/02/2007	Concurso	166.861,76
62	Interior	Contrato de servicios para la participación del Mº. Interior en el 45º festival de la infancia de Barcelona.	07/08/2007	Concurso	96.530,00
63	Interior	Contrato de servicios para la participación del Mº. Interior en el 43º festival de la infancia de Barcelona.	06/10/2005	Concurso	88.344,00
64	Interior	Contrato de servicios para la realización de una Campaña institucional para informar a los ciudadanos de la UE y Noruega residentes en España sobre la legislación que posibilita su derecho al sufragio en las elecciones locales del 27 de mayo de 2007.	11/01/2007	Negociado	60.000,00
65	Interior (DGT)	Contrato de servicios para la realización de campaña divulgativa de seguridad vial para el año 2005.	02/03/2005	Concurso	16.478.310
66	Interior (DGT)	Prórroga del contrato de servicios para la realización de campaña divulgativa de seguridad vial para el año 2006.	11/10/2005	Negociado	16.478.310
67	Interior (DGT)	Contrato de servicios para la realización de campaña divulgativa de seguridad vial para el año 2007.	27/12/2006	Concurso	13.741.687
68	Interior (DGT)	Contrato de servicios para la realización de campaña divulgativa de seguridad vial en el periodo comprendido entre el 15/10/2006 y el 31/12/2006.	10/10/2006	Negociado	2.000.000
69	Justicia	Contrato de servicios de edición y distribución páginas blancas de los órganos judiciales	09/03/2005	Negociado	88.128,56
70	Presidencia	Contrato de servicios de realización de un plan de medios para la campaña publicitaria de la Constitución Europea.	29/12/2004	Concurso	4.499.988,15

Nº	Ministerio	Objeto	Fecha de adjudicación	Procedimiento de adjudicación	Importe
71	Presidencia	Contrato de servicios para la realización de una Campaña publicitaria y de comunicación en Senegal y otros países del entorno sobre inmigración irregular.	05/10/2006	Emergencia	1.000.000,00
72	Presidencia	Contrato de servicios de difusión y concienciación entre la opinión pública española sobre los valores de la Constitución Europea.	25/01/2005	Negociado	72.000,00