

Informe sobre els criteris aplicables a la publicitat institucional

1. Objecte

Aquest informe té per objecte analitzar els criteris que han de regir per tal d'autoritzar les diferents campanyes institucionals.

2. El concepte de publicitat institucional

L'apartat 1 de l'article 109 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (en endavant, LCA) estableix que la publicitat institucional que emetin per ràdio i televisió les administracions públiques, és subjecta al que estableix la legislació reguladora de la publicitat institucional.

A Catalunya, la publicitat institucional es troba regulada a la Llei 18/2000, de 29 de desembre, que defineix aquesta com aquella que duen a terme les institucions públiques de Catalunya per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.

En aquest sentit, l'apartat 2 de l'article 3 desenvolupa aquesta definició i inclou com a publicitat institucional, les campanyes que tinguin per objecte:

- a) promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut;
- b) informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans;
- c) informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen;

- d) informar de les activitats o els projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències, o bé;
- e) promoure qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídicopública que promou la comunicació.

Ara bé, la lletra a de l'apartat segon de l'article 109 de la LCA estableix que la publicitat institucional ha de complir una sèrie de requisits i, en concret, que «només pot tenir per objecte la informació sobre els serveis públics».

Aquest precepte podria ser entès com una restricció a la definició que la Llei 18/2000 fa sobre la publicitat institucional, ja que si bé aquesta llei parla de publicitat institucional com aquella que duen a terme les institucions públiques de Catalunya per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat, la LCA limitaria el seu abast únicament a la publicitat sobre serveis públics.

En aquest sentit, i davant la manca d'una definició legal de servei públic, cal precisar, que atès que la publicitat institucional constitueix un element de comunicació dels poders públics per intercanviar i compartir informació d'utilitat amb els ciutadans, i atès que la publicitat institucional prové de l'Administració i està inherentment al servei de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya, és necessari entendre la lletra a de l'apartat segon de l'article 109 de la LCA, i en conseqüència el concepte de servei públic, en el seu sentit més ampli.

Així ho entenen també els nostres tribunals com ara la Sentència del Tribunal Suprem de 16 d'octubre de 1986, que estableix que «las actuales posiciones sobre la cuestión alcanzan una nueva dimensión al proyectarse sobre el concepto «servicio público», término que la más actual doctrina de esta Sala entiende en el sentido de comprender **«cualquier actividad que la Administración desarrolle para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia** -Sentencias de 30 de octubre y 7 de noviembre de 1983 (RJ 1983\5846), 11 de julio de 1984 y 28 de febrero de 1986 (RJ 1986\861)»

Aquesta consideració permetria incloure dins el concepte de servei públic tots els objectius que descriu l'apartat segon de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional.

Per tant, totes les campanyes difoses per les administracions públiques per ràdio i/o televisió que tinguin per objecte els descrits en l'apartat segon de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional, queden afectades per l'obligació d'autorització prèvia del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

D'acord amb el que s'ha exposat, el concepte de publicitat institucional és un concepte obert en el que hi tenen cabuda la majoria de missatges de les administracions públiques dirigits als ciutadans. Això no obstant, cal destacar l'apartat 2 de l'article 2 de la Llei de publicitat institucional, que fa una definició en sentit negatiu de la publicitat institucional que acota la definició de publicitat institucional ja que preveu que:

«no es considera publicitat institucional la comunicació pública que les administracions públiques duen a terme amb caràcter estrictament informatiu, en forma de convocatòria o d'avís o relativa al funcionament dels serveis»

Aquest precepte extreu del concepte de publicitat institucional, aquells missatges que simplement informen i que no contenen cap dels objectius establerts a l'apartat 2 de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional i que per tant, ni promouen ni defensen valors de la societat, ni informen sobre drets i obligacions dels ciutadans, ni sobre l'existència d'entitats públiques o de les activitats que duen a terme, sobre activitats i projectes duts a terme per l'Administració, ni sobre l'àmbit de competències de l'Administració que promou la comunicació.

Així, i a nivell exemplificatiu:

- Respecte a les comunicacions públiques estrictament informatives en forma de **convocatòria** (entenent com a tal, la comunicació de la data i les

condicions per a poder participar en un concurs, en una competició, etc.) no seria publicitat institucional una convocatòria d'oferta pública per cobrir unes places en una determinada entitat, sempre i quan, el missatge es limiti a informar sobre la convocatòria i no porti cap altre element com ara la descripció de les tasques que du a terme l'entitat que anuncia l'oferta pública. Així, cal diferenciar: la convocatòria d'oferta pública que fa Parcs i Jardins de 150 places que no tindria la consideració de publicitat institucional, d'una convocatòria que incorporés eslògans, missatges, llenguatge publicitari i en general, qualsevol informació publicitària accessòria a l'objecte de l'anunci que pugui ser encabida dins el concepte de servei públic. Així, una campanya que anunciés que: Parcs i Jardins contribueix a millorar el paisatge de Barcelona, que a través de parcs i jardins s'han plantat 200 arbres a Barcelona i que «tu pots treballar a Parcs i Jardins ja que s'ha obert el període de preinscripció per cobrir 150 places» sí tindria la consideració de publicitat institucional.

- Respecte a les comunicacions públiques estrictament informatives en forma d'**avis** (entenent-se com a tal, les paraules escrits per avisar o advertir d'alguna cosa o fet), no entraria en el concepte de publicitat institucional, l'avis del tancament d'un carrer en unes dates en concret amb motiu d'unes obres o, amb motiu d'una festa Major, o bé amb motiu d'una Fira. Però sí tindria la consideració de publicitat institucional, l'avis que incorpori eslògans, missatges, llenguatge publicitari i en general, qualsevol informació publicitària accessòria a l'objecte de l'anunci que pugui ser encabida dins el concepte de servei públic. Així, tindrà consideració de publicitat institucional l'avis que durant uns determinats dies, tindrà lloc la Festa Major del poble i els actes que s'hi duren a terme, o que tindrà lloc una Fira d'Antiguitats si aquests actes estan organitzats per una entitat de caràcter públic, ja que d'acord amb l'article 3 de la Llei de publicitat institucional «informen sobre les activitats que duen a terme».
- Finalment, i en referència a les comunicacions públiques referents al **funcionament dels serveis** (és a dir, comunicacions relatives a la manera de funcionar els serveis), entenem que no són publicitat institucional, els anuncis

que informin estrictament sobre el funcionament d'uns serveis com ara d'una avaria en el subministrament d'aigua, llum etc... o bé sobre els horaris d'obertura o tancament com per exemple, d'una entitat pública com ara la Junta Arbitral del Consum o bé, sobre la interrupció o modificació del recorregut d'una línia de bus o del metro. Ara bé, si aquests missatges incorporen eslògans, missatges, llenguatge publicitari i en general, qualsevol informació publicitària accessòria a l'objecte de l'anunci que pugui ser encabida dins el concepte de servei públic, com ara una informació addicional sobre els serveis, com per exemple, les tasques que du a terme la Junta Arbitral del Consum o els drets que els ciutadans poden exercir a través d'aquesta entitat, d'acord amb la lletra *b* i *d* de l'apartat 2 de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional sí que tindrien la consideració de publicitat institucional. En aquest mateix sentit, l'increment del servei d'autobús o metro amb motiu d'unes festes majors, també tindria la consideració de publicitat institucional ja que per mitjà d'aquests anuncis s'estaria informant sobre els serveis que presta aquesta entitat (lletra *d* de l'apartat 2 de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional).

En conseqüència aquells missatges que provenguin de l'Administració pública que es limitin a informar en forma de convocatòria o avís o aquells missatges relatius al funcionament de serveis públics, no requeriran l'autorització prèvia del CAC per a la seva difusió, tret que incorporin eslògans, missatges, llenguatge publicitari i en general, qualsevol informació publicitària accessòria a l'objecte de l'anunci que pugui ser encabida dins el concepte de servei públic.

2.2. Requisits de la publicitat institucional.

Un cop delimitat el concepte de publicitat institucional, procedim a continuació a determinar els requisits que ha de tenir aquesta publicitat per tal de ser autoritzada pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

L'apartat 3 de l'article 109 de la LCA estableix que «la publicitat institucional en els mitjans audiovisuals resta subjecta a l'autorització prèvia del Consell de l'Audiovisual de Catalunya a l'efecte de verificar el compliment del que estableix l'apartat 2».

L'apartat 2 de l'article 109 de la LCA estableix que la publicitat institucional ha de complir amb els requisits següents:

a) **Només pot tenir com a objecte la informació sobre els serveis públics.**

En referència a aquest requisit, ja s'ha exposat a l'apartat anterior, que atès que aquesta publicitat prové de l'Administració i, per tant, està inherentment al servei de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya, el concepte de servei públic ha d'ésser entès en el seu sentit més ampli. Així no únicament podrà ser objecte d'autorització per part del CAC la informació sobre els serveis que, en sentit estricte, duen a terme les entitats públiques, com ara podria ser la informació sobre el servei de recollida d'escombraries, sinó que també ha de tenir cabuda en la consideració de servei públic la difusió i informació per part de l'entitat pública, dels objectius que descriu l'apartat 2 de l'article 3 de la Llei de publicitat institucional com ara, la promoció i defensa dels valors de la societat, la informació sobre drets i obligacions dels ciutadans, sobre l'existència d'entitats públiques o la informació de les activitats o projectes que duen o han dut a terme, o bé la informació sobre l'àmbit de competències de l'Administració que promou la comunicació.

D'aquesta manera, el concepte de servei públic en el seu sentit més ampli, admet que tinguin la consideració de campanyes institucionals no solament la informació sobre l'existència de centres sanitaris, sinó que també, la difusió de campanyes de prevenció i salut de malalties, o bé, la difusió de campanyes que informin sobre la celebració de Festes Majors i de les activitats que s'hi duen a terme...

Tanmateix, quedarien fora de la consideració de servei públic, i per tant no haurien de ser autoritzades, aquelles campanyes, que tot i ser promogudes per una entitat de caràcter públic, tinguessin altres finalitats com ara recolzar un partit polític en concret, o bé informar sobre un servei de caràcter privat.

- b) **No pot promoure ni desenvolupar campanyes que tinguin com a finalitat destacar la gestió o els objectius assolits pels poders públics.** Aquesta prohibició establerta a la LCA coincideix amb la que també estableix la Llei de l'Estat 29/2005, de 29 de desembre, de Publicitat i comunicació Institucional que preveu en el seu articulat (article 4), concretament amb la prohibició de promoure o contractar campanyes de publicitat institucional que «tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley». En aquest sentit, cal posar de manifest que aquests supòsits específics no es troben recollits a la Llei de publicitat institucional catalana (Llei 18/2000)
- c) **No pot induir a confusió directa o indirecta amb relació a elements identificatius de partits polítics o de les campanyes de propaganda electoral.**

3. Conclusió

D'acord amb tot el que s'ha exposat a l'apartat anterior, i als efectes del que preveu la LCA, els criteris que s'han de seguir per tal de determinar si estem davant una publicitat institucional són els següents:

- a. En tot cas, el missatge publicitari haurà de ser dut a terme per part del **sector públic de Catalunya** (*L'Administració de la Generalitat de Catalunya, les entitats que integren l'Administració local, les entitats i organismes públiques que depenen de l'Administració, les empreses públiques, l'Administració consultiva, l'Administració institucional etc... En exemples, l'Ajuntament de Barcelona, empreses públiques com Transports Metropolitans de Barcelona, la diputació de Barcelona, l'Agència Catalana de l'Aigua, el Consell Assessor per l'Energia, la Cambra de comerç, indústria o navegació etc..*)

b. Haurà de tenir per objecte la informació sobre un **servei públic** en el seu sentit més ampli, i el missatge haurà de tenir com a finalitat almenys un d'aquests objectius:

- La promoció i defensa de la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut; (ex. *Una campanya que promogui la donació de sang, una campanya que promogui la donació d'aliments o diners per ajut humanitari, o bé una campanya que promogui l'ús de la llengua catalana*)
- La informació sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans; (ex. *Una campanya de la Junta Arbitral del Consum, que informa als consumidors sobre els seus drets, una campanya de Transports Metropolitans de Barcelona que informi sobre l'obligació de pagar el bitllet de transport per viatjar, o bé una campanya sobre protecció i prevenció de riscos laborals*).
- La informació sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen; (ex. *Una campanya que informi sobre l'existència i funcionament de la Junta Arbitral del Consum, o bé, una campanya del Govern de la Generalitat que informi sobre el dia de les noves tecnologies a Catalunya*)
- La informació de les activitats o els projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències (per exemple *una campanya que informi sobre les activitats que duen a terme l'entitat de Parcs i Jardins de Barcelona*)
- La promoció de qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídicopública que promou la comunicació (per exemple *una campanya de l'Ajuntament de Barcelona que informi de l'Any del comerç a Barcelona i promogui el consum de productes dels mercats de Barcelona, o bé una campanya de la Generalitat que promogui el turisme responsable a les costes de Catalunya*).

c. No tindran la consideració de publicitat institucional, els missatges de les administracions públiques que tinguin caràcter estrictament informatiu, en forma de convocatòria o d'avís o relativa al funcionament dels serveis (ex. *Un avís relatiu a una avaria en el subministrament elèctric o una convocatòria d'oferta pública*). Però sí tindran la consideració de publicitat institucional les convocatòries, avisos o informació relativa al funcionament dels serveis que incorporin eslògans, missatges, llenguatge publicitari i en general, qualsevol informació publicitària accessòria a l'objecte de l'anunci que puguin ser entesos dins el concepte de servei públic exposat (ex. *Convocatòria d'oferta pública d'un servei que a més introdueix un missatge relatiu a les activitats o projectes duts a terme a través d'aquest servei*).

Barcelona, 8 de setembre de 2006.

4. Esquema

