

Informe 67/09, de 15 de diciembre de 2009. «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional».

Clasificación de los informes: 18. Otras cuestiones de carácter general

ANTECEDENTES

La Secretaria de Estado de Comunicación se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando el informe de la misma sobre la Guía Práctica en la publicidad institucional, cuyo contenido literal es el siguiente.

«El presente documento ha sido elaborado de acuerdo con lo establecido en la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional y la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

Consideraciones previas

La publicidad tradicional ha cambiado de la misma manera que han evolucionado los soportes. Los nuevos medios, TDT, móvil o internet, cambian la participación del ciudadano y los mensajes que recibe. La publicidad es cada vez más personalizada y participativa.

La creatividad es clave y la utilización de las herramientas de comunicación, también. Conviene diferenciar creatividad y plan de medios. La creatividad es el rostro de la campaña. El plan de medios es la propuesta de selección de medios en los que difundir el mensaje. Sin embargo, es necesario que la estrategia creativa y la de medios se integren e interactúen entre sí.

Junto a los objetivos de cobertura y frecuencia toda campaña debería tener unos objetivos cuantificables o resultados susceptibles de ser medidos. La medición de la efectividad de las campañas debe estar recogida en los objetivos de la misma y en sus costes.

Qué podemos publicitar

Campañas de información de interés y utilidad general.

Campañas para propiciar un cambio social, de hábitos o de actitud en la ciudadanía.

Campañas de apoyo a sectores económicos españoles en el exterior promoviendo la comercialización de productos españoles y atraer inversión extranjera.

Además de las institucionales, campañas para obtener un fin comercial de servicios y productos públicos: Tesoro, Loterías, etc.

Qué no podemos publicitar

Campañas de "autobombo" destinadas a ensalzar la labor pública realizada por el Gobierno o por la Administración General del Estado.

Campañas que promueven un cambio de actitud de la ciudadanía con fines partidistas o políticos.

Campañas que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarias a los principios constitucionales o que inciten a la violencia.

Campañas que no sean imprescindibles para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos, una vez abierto el proceso electoral. (art.50 de la Ley de Régimen Electoral, art.10 de la Ley de Publicidad y Comunicación institucional e Instrucción quinta de la SEC¹ de 1 de marzo de 2007)

Pautas a seguir en la publicidad institucional

Todas las campañas de publicidad, sean institucionales o comerciales, deberán ser identificadas con el logotipo "Gobierno de España".

Todos los ministerios deberán elaborar un plan anual de publicidad institucional indicando las previsiones presupuestarias y las especificaciones que establece el artículo 12 de la Ley 29/2005. Una vez elaborados deben ser remitidos, antes del 15 de diciembre, a la Secretaría de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Aquellas campañas que no estando recogidas en el Plan deban realizarse por motivos sobrevenidos deberán ser comunicadas a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, antes de su aprobación.

¹ Secretaría de Estado de Comunicación.

Todos los ministerios deberán elaborar un registro-informe de todas las campañas realizadas cada año. Una vez elaborado debe ser enviado, antes del 31 de enero, a la Secretaría de la Comisión para que ésta elabore el Informe Anual.

Todas las campañas deben incorporar instrumentos que permitan la accesibilidad a las personas con discapacidad. En consecuencia, incorporar subtitulación, y en su caso, audiodescripción y lenguaje de signos, de conformidad con los estándares que contempla el Centro Español de Subtitulado y Audiodescripción.

Los pasos previos a la licitación

Definir los objetivos a conseguir: deberán ser claros para centrar el concepto y la estrategia sobre la que deberá trabajar el oferente.

Determinar el mensaje a transmitir.

Identificar y definir el grupo de población al que queremos comunicar y plantear objetivos claros y mensurables.

Preparar un briefing completo que sirva para centrar la estrategia de comunicación. Es importante centrar el mensaje principal de la campaña y evitar listados de mensajes poco claros o demasiado numerosos.

Tener en cuenta la dimensión económica del proyecto, para determinar el tipo de licitación a realizar: procedimiento abierto o procedimiento restringido.

Elaborar los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.

Publicación de la licitación (BOE/DOUE). Conviene planificar el calendario de campañas y acciones de acuerdo con los plazos establecidos por la Ley, así como plantear un tiempo suficiente para su desarrollo.

Una vez aprobado el Plan Anual de Publicidad Institucional se puede realizar el anuncio previo indicativo en el DOUE de todas las campañas previstas en el mismo, con vistas a acortar plazos.

Para la definición del tipo campaña y colaboración idónea debemos preguntarnos:

¿Qué tipo de colaborador necesitamos?

¿Con qué medios debe contar? ¿Cuál debe ser su experiencia?

¿Debe ser alguien que nos ayude estratégicamente? o ¿sólo necesitamos una idea creativa porque tenemos muy claro el mensaje?

¿Este proyecto da continuidad a uno anterior o partimos de cero?

¿Conocemos al público al que nos dirigimos?, ¿que vías de contacto tenemos con él?, ¿conocemos qué medios de comunicación utilizan?

¿Necesitamos recurrir a medios masivos, televisión, prensa, radio... o con medios más específicos llegamos a quien nos interesa y a un coste menor?

¿Tenemos en consideración a los medios regionales, provinciales, on-line o prensa gratuita?

En función de la respuesta a estas preguntas tal vez debamos plantear la colaboración de una persona experta que nos oriente en el análisis de las ofertas y nos ayude a definir claramente las necesidades de comunicación que ha de resolver la campaña de publicidad. Igualmente, nos ayudará a preparar el pliego de prescripciones técnicas y podrá asistir a la mesa para ponderar la oferta más interesante.

Aspectos clave a tener en cuenta

Planificar en el tiempo el proceso, con los plazos legales fijados. Publicar el anuncio previo indicativo. Incluso en los casos de no publicación en el DOUE, se recomiendan dos/tres semanas entre el briefing y la recepción de propuestas. Hay que considerar que, una vez adjudicada, la ejecución de las campañas requiere tiempo para ajustes, correcciones de detalle, optimización de la compra de medios, etc., que no impliquen modificación de los elementos del contrato.

Definir bien el proyecto: qué y cómo queremos comunicar, sin limitar otras alternativas. Determinar las posibles modificaciones durante la ejecución del contrato.

Preparar un briefing que plantee bien qué queremos comunicar, sin dar soluciones. Las soluciones serán ofrecidas por las agencias licitadoras.

Recomendaciones comunes a los procedimientos de adjudicación y elaboración de pliegos:

Se recomienda el procedimiento abierto, aunque en determinados casos, se podría utilizar el restringido,

Se recomienda la identificación de un interlocutor único dentro del organismo responsable del contrato (Art.41 de la Ley de Contratos del Sector Público), que esté disponible para cualquier solicitud de información adicional o duda que a cualquiera de las empresas participantes le pudiese surgir durante el proceso, y una vez adjudicado el concurso, para dar seguimiento al proyecto.

Se recomienda que las aclaraciones o peticiones de información complementaria efectuadas por una de las empresas interesadas sean trasladadas también al resto de las empresas solicitantes.

Se recomienda la convocatoria de un acto informativo público para comprobar la comprensión del briefing.

Se recomienda, para la adjudicación del contrato, que la propuesta económica tenga una ponderación final no superior al 40 %, y que la compra de medios se evalúe a través de los descuentos y la comisión de agencia.

Se recomienda la coordinación de los intervinientes en el proceso de adjudicación, para que tengan conocimiento común de las cuestiones que se planteen en la ejecución del contrato.

De no hacerse dos licitaciones, una para la creatividad y planificación estratégica de medios y otra para la compra de los medios planificados, se recomienda que, se proceda a hacer la licitación por lotes separados para cada uno de esos conceptos. Los lotes podrán ser adjudicados a una misma empresa. Cuando se haga una licitación conjunta para la creatividad y la compra de medios, podría plantearse no valorar la oferta económica de aquellas empresas que no superen el baremo establecido para creatividad, baremo que debe estar especificado en los pliegos.

Se recomienda que, además de la clasificación, se incluya en el pliego de cláusulas administrativas particulares, como requisito de solvencia técnica, la obligatoriedad de la empresa licitadora de incluir los nombres de los profesionales que se van a encargar de ejecutar el contrato, así como sus titulaciones y méritos.

Por razones de eficacia del procedimiento, se recomienda no admitir variantes creativas, y si se admiten, que no contemplen diferencias económicas. En el caso de admisión de variantes o mejoras, deberá especificarse el tipo de mejora y los elementos y condiciones de la misma (artículo 131 de la LCSP).

Se proponen, como criterios de valoración de la propuesta creativa y plan estratégico de medios, los siguientes:

- 1.- Claridad del mensaje*
- 2.- Identificación con el objetivo de la campaña*
- 3.- Coordinación de las diferentes piezas de la campaña*
- 4.- Impacto y originalidad de la propuesta creativa*
- 5.- Estrategia de comunicación y del Plan de Medios.*

Se recomienda que la suma de estos criterios sea superior al 50% de, la valoración, en cuyo caso tales criterios serán evaluados por un Comité de Expertos (artículo 134 de la LCSP y artículos 25 y 28 del RD 817/2009).

Se recomienda establecer, en relación con estos criterios, unos umbrales mínimos excluyentes, que vendrán especificados en los pliegos. No se abriría la proposición económica de aquellas empresas que no los alcancen.

En el lote de compra de medios se recomienda fijar criterios teniendo en cuenta descuentos sobre tarifa y porcentajes de comisión de agencia. También se puede valorar la inclusión de umbrales excluyentes, que vendrán especificados en los pliegos.

Es fundamental delimitar los derechos de propiedad intelectual en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Se recomienda que los derechos de propiedad de la creatividad de la campaña queden en poder de la Administración por tiempo indefinido.

En los pliegos se recogerán, en su caso, las condiciones de adquisición de derechos de autor y de imagen que garanticen posibles reemisiones de la campaña.

Claves para una mayor eficacia y transparencia

Toda acción ha de fijar su foco en la información y el servicio público a la ciudadanía.

Las acciones de publicidad deben estar en consonancia con la línea de comunicación estratégica del Gobierno.

La eficiencia y eficacia en la gestión de la comunicación parte del conocimiento y articulación inteligente del proceso, lo que supone conocer y usar los medios que garanticen el objetivo planteado.

Ciudadanía y Administración Pública tienen el derecho y la obligación de entablar una relación fluida. Cualquier acción debe emplear los medios y vías que garanticen un mejor acceso entre ambos.

Para garantizar la eficacia de la acción o campaña es aconsejable dejar que sean las empresas proveedoras expertas las que, en un marco de recomendación honesta y objetiva, planteen las ideas, estrategias y mezcla idónea de medios para difundir y hacer eficaz el mensaje.

La Administración Pública debe comprometerse en la búsqueda de los mejores proveedores, lo que pasa por articular procesos de selección estructurados, profesionales y transparentes en la licitación, e idóneos para la contratación del servicio.

El baremo para la selección de empresas proveedoras será público y se dará a conocer desde el inicio de la licitación. En este proceso se valorará la eventual inclusión, en los comités técnicos, de personas expertas del mundo académico o de reconocido prestigio en el sector.

Toda campaña planteada desde la transparencia y la eficacia debe nacer con un objetivo claramente definido, cuantificable y evaluable, no sólo en términos de alcance sino de efectos reales sobre la ciudadanía.

El retorno de la inversión es el único marcador de la eficacia en la publicidad. Medirlo en base a un proceso sistematizado y profesional requiere reservar una parte del presupuesto, junto al de creatividad y compra de medios, para la contratación de una empresa especializada, no vinculada a la empresa o empresas adjudicatarias de la ejecución de la campaña».

CONSIDERACIONES JURIDICAS

En el texto recibido para informe de esta Junta Consultiva, no se aprecia la aclaración de ninguna cuestión interpretativa ni se trata de una disposición concreta, sino que el documento, como así se denomina, constituye una Guía Práctica de contenidos que afectan al desarrollo de la publicidad institucional que se realiza por los diferentes ministerios cuya coordinación se lleva a efecto por el Ministerio de Presidencia, a través de la Secretaría de Estado de Comunicación, tratando establecer pautas, criterios y medidas adecuadas al respecto. Como quiera que el desarrollo de las necesarias campañas de publicidad se realiza por medio de los oportunos contratos de servicios, una parte de su contenido versa necesariamente, sobre cuestiones de contratación administrativa.

Como en el documento se informa, ha sido preparado en base a las aportaciones realizadas por los diferentes ministerios que participaron en el grupo de trabajo constituido al efecto.

De su contenido considera oportuno destacar que la Guía prevé la necesaria programación previa respecto de los contenidos de cada campaña como de los instrumentos precisos para la mejor efectividad de los contratos, destacando especialmente las citas a la obligatoria planificación y definición, a los pasos previos a la licitación, cuya aplicación repercutirá de manera efectiva en la resolución de los problemas y el éxito de la acción a desarrollar. En beneficio de ello caben destacar cuantas referencias se efectúan sobre los procedimientos de adjudicación de los contratos, la preparación y contenidos de los pliegos, con especial referencia los criterios de adjudicación de contratos, constituyendo un elemento especialmente destacable cuantas citas se efectúan a la información básica que transmite el órgano de contratación a la agencia de publicidad para que ésta pueda desarrollar su trabajo o dicho de otra manera las especificaciones que desea expresar el contratante de la campaña, necesarias para desarrollar el contrato, expresión que se refiere en el texto empleando el anglicismo "briefing", como aclarativo de la expresión "reunión informativa", que esta Junta expresamente desaconseja toda vez que tal palabra no se corresponde con la lengua oficial del Reino de España que debe ser obligatoriamente utilizada por la Administración General del Estado.

Del seguimiento de las diferentes recomendaciones que se postulan y atendiendo a lo dispuesto en la Ley de contratos del sector público y en el artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puede configurarse el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en beneficio de disponer de un buen clausulado del contrato.

No obstante, a tal fin, se consideran de especial interés las siguientes observaciones:

- En el apartado "Aspectos clave a tener en cuenta", recomendaciones comunes a los procedimientos de adjudicación y elaboración de pliegos, la recomendación de aplicación de los procedimientos de adjudicación convendría advertir que la aplicación del procedimiento restringido debería estar justificada por la necesidad de que por la complejidad del desarrollo de la prestación las empresas candidatas cuenten con una determinada experiencia y de personal cualificado.

- Siguiendo en el mismo apartado, la expresión "concurso" que figura en la segunda recomendación debe sustituirse por "contrato", ya que la expresión concurso en la Ley de contratos del sector público está vinculada al concurso de proyectos.

- En la tercera recomendación referida a las aclaraciones efectuadas a empresas interesadas deben ser trasladadas a todas las que deseen participar, por lo que más que una recomendación debe ser una obligación.

- En la referencia a una licitación conjunta de creatividad y compra de medios, así como en las referencias a umbrales excluyentes, entendemos que debería aludirse a la técnica de adjudicación por fases en la valoración de las ofertas siguiendo lo dispuesto en el artículo 134. 4 de la Ley.

De cuanto se expone esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa manifiesta su criterio favorable, con las observaciones expresadas que se recomiendan sean incorporadas, al contenido de la Guía práctica de Publicidad Institucional en cuanto se refiere tanto a cuestiones relacionadas con la contratación administrativa como, en general, con aquellas que inciden en la misma.