

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 960

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS
DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL
SUSCRITOS POR DEPARTAMENTOS MINISTERIALES
DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA
DEL ESTADO Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE
ELLOS DEPENDIENTES**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la 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 14.1 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 31 de enero de 2013, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL SUSCRITOS POR DEPARTAMENTOS MINISTERIALES DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE ELLOS DEPENDIENTES, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	11
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	11
I.2. NATURALEZA DEL GASTO, ÓRGANOS GESTORES Y MARCO JURÍDICO	11
I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	15
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	15
II.1.1. Administración General del Estado	16
II.1.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)	19
II.1.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA).....	20
II.1.1.C. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA)	21
II.1.1.D. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC).....	22
II.1.1.E. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV).....	22
II.1.2. Administración Institucional.....	24
II.1.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)	26
II.1.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA).....	29
II.1.2.C. FONDO DE REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y CULTIVOS MARINOS (FROM)	29
II.1.2.D. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (CHT)	30
II.2. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	31
II.2.1. Administración General del Estado	32
II.2.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)	33
II.2.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA).....	34
II.2.1.C. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA)	38
II.2.1.D. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC).....	39
II.2.1.E. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV).....	39
II.2.2. Administración institucional.....	41
II.2.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)	41
II.2.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA).....	45
II.2.2.C. FONDO DE REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y CULTIVOS MARINOS (FROM)	47
II.2.2.D. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (CHT)	48
II.2.2.E. INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO (INC)	49
II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 29/2005 DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD INSTITUCIONAL.....	50
II.3.1. Administración General del Estado	53
II.3.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)	53
II.3.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA).....	54
II.3.1.C. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC).....	54
II.3.1.d. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV).....	55
II.3.2. Administración Institucional.....	55
II.3.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)	56
II.3.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA).....	56

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 57
III.1. CONCLUSIONES..... 57
III.2. RECOMENDACIONES..... 62

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CHT	Confederación Hidrográfica del Tajo
DGP	Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda
DGTyPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios
FROM	Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos
GRP	“Gross Rating Point” índice que expresa en porcentaje el número de impactos de un anuncio sobre el público objetivo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INC	Instituto Nacional de Consumo
LGP	Ley General Presupuestaria
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MSC	Ministerio de Sanidad y Consumo
MVIV	Ministerio de la Vivienda
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TURESPAÑA	Instituto de Turismo de España
UE	Unión Europea

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de los contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos ministeriales del área de la Administración Económica del Estado y Organismos Autónomos de ellos dependientes.

El origen de este procedimiento de fiscalización se encuentra en la Resolución de 3 de octubre de 2006, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas¹, en la que se acordó solicitar a este Tribunal que se incluyera en su próximo Programa de Fiscalizaciones la de todos los contratos de publicidad suscritos por todos los Departamentos de la Administración General del Estado (AGE) durante el año 2005 y el año 2006, examinando particularmente, por lo que se refiere a los realizados durante el año 2006, el cumplimiento de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Asimismo solicita que incluya en sus Planes Anuales la realización de Informes de Fiscalización sobre campañas de publicidad de las Administraciones Públicas estatal y autonómica (que no dispongan de órganos de control externo propios), así como de las principales Entidades Locales, 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 mencionada Ley en aquellos ejercicios posteriores a su entrada en vigor. Como consecuencia de ello este procedimiento se ha incluido en los programas de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas, en el epígrafe de “Fiscalizaciones a efectuar por iniciativa de las Cortes Generales”.

I.2. NATURALEZA DEL GASTO, ÓRGANOS GESTORES Y MARCO JURÍDICO

La Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos (DGP), por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001 (de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002), clasifica los gastos de publicidad en el subconcepto 226.02 “Publicidad y propaganda” y los define así:

“Gastos de divulgación, y cualquier otro de propaganda y publicidad conducente a informar a la comunidad de la actividad y de los servicios del Estado, organismos autónomos, u otros organismos públicos. Así como campañas informativas dirigidas a los ciudadanos que

¹ Esta Resolución fue aprobada con el “Informe de fiscalización sobre la contratación celebrada por la Seguridad Social para la difusión de información y otros servicios de contenido”, referido a los ejercicios 2002, 2003 y primer cuatrimestre de 2004, aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 16 de marzo de 2006.

no se refieran a la divulgación de la actividad realizada. Se incluirán asimismo en este epígrafe los gastos que ocasione la inserción de publicidad en Boletines Oficiales”.

Asimismo, la Resolución clasifica en el artículo 64 del presupuesto los “gastos de inversiones de carácter inmaterial” y define su naturaleza como “gastos realizados en un ejercicio, no materializados en activos, susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros, campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, investigación, etc., así como aquellas inversiones en activos inmovilizados intangibles, tales como concesiones administrativas, propiedad industrial, propiedad intelectual, etc.”, dando cabida, por tanto, en este artículo a gastos de marcado carácter publicitario, cuando sean susceptibles de producir efectos en varios ejercicios.

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, define como campaña institucional de publicidad *“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 y sea promovida o contratada por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal”* y como campaña institucional de comunicación *“la que utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias sea contratada por los sujetos anteriores para difundir un mensaje u objetivo común”*.

La presente fiscalización comprende, como ámbito objetivo, los gastos aplicados presupuestariamente en los ejercicios 2005, 2006 y 2007 en el subconcepto 226.02 y los realizados en ejecución de campañas institucionales de comunicación y publicidad que se imputan al artículo 64. No obstante, no ha sido objeto de análisis la publicidad normativa que tiene por finalidad la publicación de las disposiciones, resoluciones y actos administrativos en diarios oficiales u otros medios de comunicación que deban publicarse o difundirse por mandato legal, expresamente excluidos de la aplicación de la Ley 29/2005; por el contrario, constituye el objeto preferente el gasto ejecutado en virtud de contratos administrativos que se integran en campañas institucionales de comunicación y publicidad tal como se definen en la citada ley.

El ámbito subjetivo de la fiscalización en los mencionados ejercicios está constituido por los entonces ministerios² de Economía y Hacienda; Fomento; Industria, Turismo y Comercio; Sanidad y Consumo; Vivienda; Medio Ambiente y Agricultura, Pesca y Alimentación y 28 organismos autónomos de ellos dependientes. En el anexo 1 figura la muestra seleccionada sobre el conjunto de entidades que integran este ámbito.

² Por Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, las competencias de los ministerios de Economía y Hacienda e Industria, Turismo y Comercio pasan a estar asumidas por los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas; Economía y Competitividad e Industria, Energía y Turismo; las de Medio Ambiente y Agricultura, Pesca y Alimentación por el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; y las de Sanidad y Consumo por el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Asimismo, por Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, se suprime el Ministerio de Vivienda y se crea la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas dentro de la estructura del Ministerio de Fomento, que asume dichas competencias.

Los órganos gestores del gasto se rigen por la legislación general aplicable a la Administración General del Estado y a los organismos autónomos y por la normativa específica siguiente:

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado.
- Ley 29/2005, de 30 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 de la Administración General del Estado (AGE).
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
- Instrucción de 13 de septiembre de 1999 de la Junta Electoral Central, sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

El artículo 10 de la Ley 34/1988 General de Publicidad, define al anunciante como la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad. Asimismo define a las agencias de publicidad como las personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente y de manera organizada a crear, preparar, programar o ejecutar publicidad por cuenta de un anunciante; y a los medios de publicidad como las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, titulares de los soportes o medios de comunicación social a través de los cuales se difunde la publicidad. A partir de esta distinción, la Ley recoge cuatro tipos de contratos:

- Contrato de publicidad (artículo 15): “es aquél por el que un anunciante encarga a una agencia de publicidad, mediante una contraprestación, la ejecución de publicidad y la creación, preparación o programación de la misma. Cuando la agencia realice creaciones publicitarias, se aplicarán también las normas del contrato de creación publicitaria.”
- Contrato de difusión publicitaria (artículo 19): “es aquél por el que, a cambio de una contraprestación fijada en tarifas preestablecidas, un medio se obliga en favor de un anunciante o agencia a permitir la utilización publicitaria de unidades de espacio o

de tiempo disponibles y a desarrollar la actividad técnica necesaria para lograr el resultado publicitario.”

- Contrato de creación publicitaria (artículo 22): “es aquél por el que, a cambio de una contraprestación, una persona física o jurídica se obliga en favor de un anunciante o agencia a idear y elaborar un proyecto de campaña publicitaria, una parte de la misma o cualquier otro elemento publicitario.”
- Contrato de patrocinio publicitario (artículo 24): “es aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador.”

Como consecuencia de la tipología de contratos contenida en la Ley, puede señalarse que no podrá deducirse que exista un fraccionamiento de contrato por el mero hecho de que se produzca la contratación separada de la creatividad y de la difusión.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 18 de diciembre de 2008, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

- 1) Comprobar que la liquidación presupuestaria de estos gastos es representativa de las operaciones efectuadas y están adecuadamente justificados de acuerdo con su naturaleza y las normas vigentes en la gestión de los fondos públicos.
- 2) Analizar la regularidad de la contratación celebrada para la realización de los gastos objeto de esta fiscalización y, en particular, el cumplimiento por parte de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de lo dispuesto en la Ley 29/2005 en la que se establece su régimen jurídico.
- 3) Analizar el cumplimiento de la normativa aplicable en la actividad derivada de las operaciones realizadas por los órganos gestores de los gastos fiscalizados.

El periodo fiscalizado comprende los ejercicios 2005, 2006 y 2007, si bien las comprobaciones, cuando se ha considerado relevante, se han extendido a los ejercicios anteriores o al momento de practicar las actuaciones fiscalizadoras. No obstante, en relación con la comprobación del cumplimiento de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, el Informe se refiere únicamente a los años 2006 y 2007, al haber tenido la norma su entrada en vigor a principios de 2006.

La ejecución del trabajo se ha efectuado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y los criterios contenidos en las Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos señalados por el Pleno del Tribunal en su reunión de 23 de enero de 1997.

I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron remitidos, para la formulación de las alegaciones oportunas o presentación de los documentos y justificaciones que estimasen convenientes, tanto a los actuales ministros y responsables de los Departamentos y Organismos fiscalizados, como a los que lo fueron durante el periodo objeto de análisis.

Se han recibido escritos de contestación al Tribunal de Cuentas de 11 de las 26 personas a las que les fueron remitidos los resultados de las actuaciones. Las alegaciones presentadas, que se incorporan al informe, han sido analizadas y valoradas, modificándose el texto originario cuando por su contenido se ha estimado pertinente. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado, por entender que las alegaciones formuladas son meras explicaciones o comentarios de los hechos o situaciones descritos en el Informe o porque no se comparten las opiniones o juicios en ellas vertidos, con independencia de que se haya estimado oportuno o no dejar constancia expresa de la discrepancia en el Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En este apartado se exponen los resultados sobre la ejecución presupuestaria de los créditos con cargo a los cuales las entidades incluidas en la muestra han realizado gastos de publicidad objeto de esta fiscalización. En el anexo 2 se puede ver la ejecución de los créditos en los ministerios y organismos autónomos fiscalizados.

Como se ha señalado anteriormente, la Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001, sustituida por la nueva Resolución de la misma Dirección General de 19 de enero de 2009³, posibilita la habilitación de créditos para atender gastos de los aquí considerados en el subconcepto 226.02 "Publicidad y propaganda"⁴ y en el artículo 64 "Gastos de

³ La Resolución de 2001 estuvo vigente en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hasta el año 2009. En la confección de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 se aplica la nueva Resolución citada.

⁴ La Resolución de 2009 añade a los gastos ya considerados por la Resolución de 2001 en este subconcepto los de "adquisición de objetos en los que figure el logotipo de la Entidad, Organismo, etc., para su distribución entre una pluralidad de personas, con el fin de publicitar la actividad de la Entidad" y los "gastos que se realicen en el marco del Plan de Publicidad a que se refiere la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación Institucional",

inversiones de carácter inmaterial”, en este último caso cuando los gastos, no materializados en activos, sean susceptibles de producir efectos en ejercicios futuros, citando expresamente los relativos a campañas de promoción de turismo, ferias y exposiciones, según ambas Resoluciones.

El criterio establecido en las indicadas Resoluciones para definir los gastos a atender con créditos del artículo 64 es ambiguo e impreciso y, por tanto, insuficiente para delimitar qué gastos de esta naturaleza han de considerarse corrientes e imputarse al capítulo 2 y qué otros deben considerarse de capital y aplicarse al capítulo 6. Esta ambigüedad e imprecisión tienen la inadecuada consecuencia de permitir cierto grado de discrecionalidad a la hora de clasificar los gastos en uno u otro capítulo presupuestario.

Por último hay que señalar que el carácter limitativo y vinculante de los créditos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.2) en relación con el 43 y el 44 de la Ley General Presupuestaria, se establece, en los destinados a gastos corrientes en bienes y servicios, a nivel de artículo en el ámbito de la AGE y a nivel de capítulo en sus Organismos autónomos, y en los destinados a inversiones reales a nivel de capítulo en ambos casos. Seguidamente se exponen los resultados del análisis realizado, diferenciando en epígrafes independientes los correspondientes a la AGE y a sus Organismos autónomos.

II.1.1. Administración General del Estado

Los ministerios fiscalizados imputan, con carácter general, los gastos de publicidad al subconcepto 226.02 y los ministerios de Medio Ambiente (MMA) y Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) imputan además determinados gastos de esta naturaleza al concepto 640.

Como excepciones a la imputación de los gastos a los conceptos señalados se encuentran los siguientes:

- Los realizados por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTyPF), adscrita a la Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), cuyas funciones – reguladas en el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio – incluyen el estudio, propuesta y gestión del endeudamiento y la promoción de la distribución y liquidez de la Deuda del Estado, a cuyo fin realiza gastos de publicidad que imputa a la Sección 06 “Deuda Pública”, en la que se prevé el concepto 301 “Gastos de emisión, modificación y cancelación” en el programa de gasto 951M “Amortización y gastos financieros de la Deuda Pública en moneda nacional”.

- Los realizados por algunos centros gestores de gasto del Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC), que reconocen las obligaciones relativas a gastos de publicidad en los subconceptos siguientes:

226.16 - Actividades relativas a la lucha contra el SIDA

226.17 - Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaquismo

226.18 - Plan especial contra la Obesidad Infantil

En estos subconceptos se registran también otros gastos por las actuaciones realizadas en estos ámbitos, de acuerdo con un criterio funcional, desvirtuándose la finalidad perseguida con la ordenación del gasto según la naturaleza económica del mismo. Los importes correspondientes a gastos de publicidad imputados a estos subconceptos fueron, al menos, los que se señalan en el siguiente cuadro:

(en euros)

Ejercicio	226.16	226.17	226.18	Totales
2005	1.010.899	5.041.918	999.853	7.052.670
2006	1.992.847	3.003.866	0	4.996.713
2007	0	0	1.996.829	1.996.829

Además de estos gastos, algunos ministerios que realizan estudios post-test para evaluar el impacto publicitario de sus campañas imputan el gasto al subconcepto 227.06 “Estudios y trabajos técnicos”, de acuerdo con la clasificación económica.

Los principales datos de la ejecución presupuestaria de los ministerios fiscalizados son los siguientes:

(en miles de euros)

Ministerio	Concepto	2005		2006		2007	
		Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas	Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas	Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas
Economía y Hacienda	226.02	492	491	500	386	531	431
	301 (1)	51.293	33.619	55.087	25.520	40.396	28.341
	Totales	51.785	34.110	55.587	25.906	40.927	28.772
Agricultura, Pesca y Alimentación	226.02	105	136	105	115	146	133
	640 (2)	82.527	5.346	113.969	6.688	125.790	7.638
	Totales	82.632	5.483	114.074	6.803	125.936	7.771
Medio Ambiente	226.02	1.344	737	1.435	775	1.312	788
	640 (2)	102.079	11.131	121.314	11.623	120.539	10.183
	Totales	103.423	11.868	122.749	12.398	121.851	10.971
Sanidad y Consumo	226.02	9.873	6.665	26.112	16.877	16.881	16.419
	Otros (3)	12.118	7.053	9.335	4.997	20.733	1.997
	Totales	21.991	13.718	35.447	21.874	37.614	18.416
Vivienda	226.02	365	465	700	1.195	4.600	4.659
	Totales	365	465	700	1.995	4.600	4.659

(1) Al concepto 301 se imputan diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado al mismo.

(2) Al concepto 640 se imputan diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado al mismo.

(3) A los subconceptos 226.16, 226.17 y 226.18 se imputan diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado a los mismos.

Como puede observarse, el grado de ejecución presupuestaria del subconcepto 226.02 resulta dispar, dándose elevados porcentajes de realización en los ministerios de Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación y de la Vivienda, y bajo en los de Medio Ambiente y Sanidad. En todos los casos la ejecución presupuestaria del subconcepto 226.02 respetó el nivel de vinculación de los créditos expresado en el artículo 43, en relación con el 27, ambos de la LGP.

Por otra parte, al concepto 640 se imputan la mayoría de los gastos de publicidad de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, siendo los importes en ambos casos muy superiores a los gastos registrados en el subconcepto 226.02.

En los apartados siguientes se señalan las incidencias encontradas en la ejecución y justificación de los gastos realizados por los distintos ministerios durante el periodo fiscalizado.

II.1.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)

El MEH tiene consignados los créditos para su actividad en la Sección 15 de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) e imputa los gastos de publicidad en el subconcepto 226.02 “Publicidad y propaganda”. No obstante, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTyPF), centro directivo adscrito a la Secretaría de Estado de Economía del MEH, aplica los gastos de publicidad relativos a los instrumentos de deuda al concepto 301 “Gastos de emisión, modificación y cancelación” del programa de gasto 951M “Amortización y gastos financieros de la Deuda Pública en moneda nacional” de la Sección 06 “Deuda Pública”, programa que únicamente dispone de créditos en los capítulos 3 y 9 de su presupuesto.

Los gastos imputados en el subconcepto 226.02 se refieren en su mayoría a necesidades periódicas o repetitivas, tales como la inserción de anuncios en el BOE, que son atendidas por el sistema de anticipos de caja fija. También se producen gastos por la contratación de servicios y productos con fines promocionales que no se corresponden con campañas institucionales. En las comprobaciones realizadas sobre los gastos ejecutados en este subconcepto no se han detectado incidencias.

En relación con la Deuda Pública, los gastos de publicidad se realizan para la difusión de la emisión, modificación o cancelación de los instrumentos de deuda, para lo que la DGTyPF planifica una serie de campañas publicitarias que contrata con las agencias del sector. Los gastos de publicidad abarcan un espectro muy amplio de productos y servicios, siendo los más representativos los relativos a la creación de anuncios y su difusión en medios de comunicación masivos (tv, radio y prensa), la creación y distribución de artículos promocionales y folletos informativos, la participación en ferias especializadas, el mantenimiento de la página de internet www.tesoro.es y la contratación del servicio telefónico de información pública.

II.1.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)

Según puede observarse en el anexo 2, el MAPA dispuso durante el período fiscalizado de créditos para atender los gastos de publicidad en el subconcepto 226.02 “Publicidad y propaganda” y en el concepto 640 “Gastos de inversiones de carácter inmaterial”. En este concepto, de acuerdo con su significado, se recogen las consignaciones para diversos tipos de gastos entre los que se encuentra los aquí considerados dando cobertura a los programas de gastos de los centros directivos que habitualmente ejecutan acciones promocionales. No obstante, dado que en el anexo de inversiones del Ministerio estas acciones no están recogidas en ningún proyecto de inversión específico relativo a campañas publicitarias, y tampoco en los expedientes de gasto se considera la afección de éstos a campañas de promoción con proyección de sus efectos sobre ejercicios futuros, este Tribunal de Cuentas considera que los presupuestos del MAPA deberían consignar estos créditos en el subconcepto 226.02.

Los gastos relacionados con la promoción alimentaria se imputan con carácter general al concepto 640; no obstante, en los ejercicios fiscalizados la adquisición de trofeos y diplomas correspondientes a los premios “Alimentos de España” por importes de 76.849, 55.550 y 104.090 euros respectivamente se imputaron indebidamente en el subconcepto 227.02 “Estudios y trabajos técnicos”. Se trata de una incidencia meramente formal que no supone ningún incumplimiento legal, atendido el nivel de vinculación de los créditos.

En la revisión realizada sobre una muestra de expedientes de gasto se han advertido las siguientes irregularidades:

- La justificación de la ejecución del contrato adjudicado para la difusión de la campaña publicitaria “Promoción de alimentos de calidad y producción ecológica a través del medio Radio” realizada en 2005 (expediente 05/1010), por importe de 583.309 euros, se encuentra acreditada en el expediente por medio de unos CDs en los que están grabadas las cuñas y espacios radiofónicos objeto de la contratación. Si bien este medio de control permite la verificación de la ejecución del contrato y, por tanto, la justificación del gasto, a juicio del Tribunal de Cuentas, debería haberse exigido la expedición de los medios documentales acreditativos de la ejecución del contrato previstos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, con el fin de facilitar su seguimiento y su control, tales como certificaciones originales firmadas por los responsables de la Agencia contratista en los que se detallara el número y la duración de los espacios emitidos, así como las correspondientes certificaciones de emisión expedidas por las cadenas de radio que, sin embargo, no figuran en el expediente.

Por su parte, la justificación de la campaña publicitaria de ese mismo ejercicio “Difusión de información sobre premios relativos a alimentación que convoca el MAPA” (expediente 05/663), por importe de 119.999 euros, se encuentra acreditada en la factura del contrato, que detalla los medios y los días en que fueron realizadas las

inserciones en prensa contratadas. A pesar de que con este medio justificativo puede realizarse una comprobación de las inserciones, caso a caso, mediante la consulta en las hemerotecas, el Ministerio debió exigir la aportación documental de los comprobantes de todas y cada una de las mencionadas inserciones, para facilitar su control, ya que algunos de estos comprobantes no obran en el expediente.

- En el convenio de colaboración suscrito en 2006 con la Fundación para el Desarrollo de la Dieta Mediterránea, el Ministerio aporta 316.352 euros para la financiación en ese ejercicio de un conjunto de actividades para promocionar los productos que forman parte de su dieta (expediente 06/1464), no se ha realizado una de las acciones previstas consistente en la incorporación de un apartado infantil en la página web de la Fundación, cuyo importe, 11.140 euros, fue financiado íntegramente por el MAPA. Por otro lado, no consta ninguna documentación justificativa relativa a las aportaciones económicas que debe realizar la Fundación en cumplimiento del convenio.

II.1.1.C. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA)

El MMA aplicó al subconcepto 226.02 los gastos de la publicación de anuncios en diarios oficiales y los relativos a la adquisición de artículos promocionales no vinculados a campañas, y al concepto 640 los gastos derivados de la ejecución de campañas institucionales de publicidad.

En la revisión realizada sobre una muestra de expedientes de gasto se han advertido las siguientes irregularidades:

- En el ejercicio 2006 se reconocieron obligaciones, por importe de 131.018 euros, correspondientes a la campaña de información sobre la sequía del ejercicio 2005 (expediente 2006/0045E) sin que conste la autorización del titular del departamento para la aplicación del gasto a ese presupuesto, incumpléndose lo previsto en el artículo 34.3 LGP respecto a la imputación temporal de las obligaciones. Además, para abonar la obligación del servicio ya realizado se recurrió indebidamente a la expedición de un libramiento “a justificar”.
- En el ejercicio 2007 se imputa al concepto 640 un gasto, por importe de 87.000 euros, al que se hace referencia en el posterior apartado II.2.1.C, en concepto de indemnización por la resolución del contrato de “Medios de comunicación para difusión de campaña de información y sensibilización sobre protección del medio ambiente”. Dicho gasto no puede considerarse inversión y debió aplicarse al subconcepto 226.03 “Gastos diversos. Jurídicos y contenciosos”. El Ministerio disponía de crédito suficiente en el artículo presupuestario correspondiente.

II.1.1.D. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC)

Como se ha señalado en el anterior apartado II.1.1, el MSC imputó en los ejercicios fiscalizados los gastos de publicidad al subconcepto 226.02 “Publicidad y propaganda” y a los subconceptos específicos siguientes:

226.16 - Actividades relativas a la lucha contra el SIDA.

226.17 - Plan Nacional de Prevención y control del Tabaquismo.

226.18 - Plan especial contra la Obesidad Infantil.

Estos subconceptos, no previstos en la clasificación económica aprobada por la Resolución de 18 de julio de 2001 de la DGP, son incorporados en las leyes que aprueban los PGE de cada ejercicio y a ellos se imputan gastos por las actuaciones realizadas en esos ámbitos en los que participan varios servicios ministeriales ejecutores de distintos programas presupuestarios.

En lo que se refiere a la justificación de los gastos cabe señalar las siguientes incidencias:

- En 2005 se abonaron 168.686 euros al adjudicatario de un contrato para la realización de la campaña de publicidad institucional de difusión de la entrada en vigor de la Ley Reguladora de la venta, suministro, consumo y publicidad de los productos del tabaco, a través de la realización y montaje de lonas en edificios públicos y privados (expediente 702/2005). La factura presenta cantidades globales y no muestra el desglose según los precios contratados para los distintos tipos de actuaciones realizadas, e importes y partidas reflejados en la documentación justificativa aportada por el MSC no son coincidentes con el global de la factura. Ello pone de manifiesto el deficiente control por parte del Ministerio sobre el cumplimiento de las prestaciones del contrato; debió exigirse al contratista un mayor detalle en la facturación para favorecer su comprobación.
- No se ha aportado el certificado de emisión o los informes de las cadenas de la difusión en los medios de comunicación de la campaña “Alcohol y jóvenes”, realizada en 2006, cuyo importe ascendió a 1.971.636 euros⁵; ni la copia en DVD de la traducción al inglés de un spot de la campaña “Salud sexual y jóvenes”, justificativa de un gasto satisfecho a través de anticipos de caja fija, que ascendía a 1.856 euros.

II.1.1.E. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV)

El MVIV imputó en los ejercicios fiscalizados todos los gastos de publicidad y propaganda al subconcepto 226.02, de los que la mayor parte se refieren a la ejecución de campañas institucionales de publicidad.

⁵ El Ministerio en sus alegaciones aporta el plan de cierre proporcionado por el contratista pero no los certificados de terceros que justifiquen la realización efectiva de las emisiones en los medios de comunicación que figuran en el plan.

En las comprobaciones realizadas sobre los expedientes de gastos se han observado las siguientes incidencias:

- En el ejercicio 2005 el Ministerio adjudicó la “Contratación de los medios de comunicación para la difusión de la campaña de publicidad institucional del Plan de Vivienda 2005-2008” (expediente 96/2005) por un importe máximo de 500.000 euros. La factura presentada ascendió a 326.312 euros, abonando el Ministerio 236.312 euros, esto es, 90.000 euros menos de lo facturado, lo que supuso, en el ejercicio siguiente, el reconocimiento y pago de un gasto por la diferencia indicada sin que en el expediente justificativo se incorporen la autorización e informe preceptivo que establece el artículo 34.3 de la LGP. Por otra parte, la factura presentada carecía de detalles indicativos de los medios donde se realizó la difusión y el adjudicatario del contrato no aportó ni el plan de medios de difusión, ni certificado de emisiones realizadas preparado por tercero ajeno a la relación contractual, por lo que no ha podido verificarse la correspondencia entre las emisiones realizadas y las planificadas. Además, no consta que el departamento ministerial efectuase un seguimiento o control de la difusión de la campaña.

En 2006 y 2007 se abonan a ese mismo adjudicatario 1.070.649 y 490.945 euros por la difusión de la campaña mencionada en esos ejercicios (expediente 577/2006) sin que tampoco se hayan aportado el plan de medios de difusión ni certificado de emisiones emitido por un tercero.

La existencia de un plan de medios y los certificados de emisiones de terceros, o de los propios medios en los que se realiza la difusión, son elementos sustantivos para controlar y verificar la realización de la inversión publicitaria planeada, por lo que su carencia pone de manifiesto un mal procedimiento de control del Ministerio sobre la ejecución del contrato del que, no obstante, no puede deducirse la falta de realización de las prestaciones.

- En el ejercicio 2005 fue adjudicado un contrato de asistencia técnica para la formulación de una estrategia informativa dirigida a divulgar las medidas que adopte el Ministerio de Vivienda en su ámbito de actuación, por importe de 28.500 euros (expediente 33/2005). Obran en el expediente las facturas por la totalidad de este importe así como los correspondientes certificados de conformidad. No obstante lo anterior, no existen en el expediente, ni se han podido obtener pese a su reiterada solicitud, informes sobre los trabajos realizados, estrategias de comunicación efectivamente puestas en marcha o documentos similares que habrían permitido conocer y evaluar al Ministerio con detalle el alcance de los trabajos efectuados así como su correspondencia con la Memoria elaborada al efecto por la empresa adjudicataria, y habría permitido un control de la ejecución efectiva del contrato, que la ausencia de estos documentos no hace posible.

- Asimismo, en el ejercicio 2006 se imputan a publicidad 12.000 euros por la realización de un estudio sobre nuevos conceptos publicitarios del que, a pesar de su expresa solicitud, no se ha obtenido el trabajo o informe que pudiera servir como comprobante material del gasto, estando la justificación aportada por el Ministerio relacionada con otros gastos realizados en el mismo ejercicio por el mismo adjudicatario⁶.

II.1.2. Administración Institucional

Con carácter general los organismos fiscalizados imputan los gastos de publicidad al subconcepto 226.02; TURESPAÑA y el FROM emplean ese subconcepto para los gastos de publicidad normativa (anuncios publicados en boletines oficiales) y, en el caso del FROM, para otros gastos de divulgación propios del Organismo no afectos a campañas institucionales. Ambos organismos imputan al concepto 640 los gastos de la promoción del turismo y del consumo de los productos pesqueros, respectivamente, así como los relacionados con la organización y participación en ferias y exposiciones, gastos a los que hace referencia la Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos en la descripción del concepto.

Como única excepción a la imputación de los gastos a los conceptos señalados se encuentra el Parque de Maquinaria, que no reconoció obligaciones en el subconcepto 226.02 y registró extrapresupuestariamente los gastos de publicación en el BOE de los anuncios de licitación y adjudicaciones del periodo, incumpliendo lo dispuesto en la Resolución de 27 de febrero de 1998, de la IGAE, por la que se establece el procedimiento a seguir en relación con el abono de estos anuncios.

Los principales datos de la ejecución presupuestaria de los organismos fiscalizados son los siguientes:

⁶ El Ministerio de Fomento, que asumió las competencias del de la Vivienda por Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, en sus alegaciones señala que, mediante escrito de 1 de octubre de 2012, ha sido reclamado a la empresa adjudicataria del contrato el trabajo o informe al que se refiere el expediente y se compromete al envío al Tribunal de Cuentas de la documentación o información adicional que, en su caso, facilite la empresa, sin que dicho envío se haya finalmente producido.

(miles de euros)

Organismo	Concepto	2005		2006		2007	
		Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas	Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas	Crédito definitivo	Obligaciones Reconocidas
INE	226.02	221	110	242	198	190	128
	Totales	221	110	242	198	190	128
TURESPAÑA	226.02	60	54	60	55	60	34
	640 (1)	61.498	56.707	71.814	63.431	76.841	66.151
	Totales	61.558	56.761	71.874	63.486	76.901	66.185
ENESA	226.02	849	904	1.061	980	965	1.014
	Totales	849	904	1.061	980	965	1.014
FROM	226.02	140	123	15	11	21	13
	640 (1)	15.955	14.609	16.914	16.158	16.414	15.184
	Totales	16.095	14.732	16.929	16.169	16.435	15.197
C.H. TAJO	226.02	154	134	154	183	156	445
	640 (1)	3.630	12	3.830	0	3.355	244
	Totales	3.784	146	3.984	183	3.511	689
Parque de Maquinaria	-	-	-	-	-	-	-
	Totales	-	-	-	-	-	-
INC	226.02	975	126	904	308	1.153	144
	Totales	975	126	904	308	1.153	144

(1) El organismo imputa al concepto 640 diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a los gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado al mismo.

Como puede observarse, el grado de ejecución presupuestaria del subconcepto 226.02 es desigual entre los distintos organismos, resultando excepcionalmente bajo en el Instituto Nacional de Consumo (INC) que pese al escaso grado de realización ha mantenido elevada la dotación crediticia en los tres ejercicios fiscalizados, lo que implica una excesiva presupuestación en este subconcepto. La ejecución de esta rúbrica presupuestaria en importes superiores a su dotación, en los casos de TURESPAÑA, ENESA y Confederación Hidrográfica del Tajo, no supuso vulneración del nivel de vinculación de los créditos establecido en el artículo 44 de la LGP.

Al concepto 640 TURESPAÑA imputó un porcentaje que osciló entre el 57 y el 60% de las obligaciones reconocidas por gastos de difusión publicitaria en los medios; la participación en ferias y exposiciones y otros gastos de promoción varió entre el 26 y el 30% y la creatividad publicitaria supuso en torno al 2% del gasto, correspondiendo el porcentaje restante a edición e impresión de material gráfico, relaciones públicas, patrocinio y otros gastos diversos.

Por su parte, en el FROM, que imputa a ese concepto los gastos en actuaciones cofinanciables por los fondos comunitarios de pesca vigentes en cada período⁷, los gastos de creación y difusión de publicidad en los medios supusieron el 78,7% de media en el periodo, y los de participación en ferias y congresos y otros gastos promocionales un 16%. La Confederación Hidrográfica del Tajo únicamente imputa a ese concepto la elaboración en 2005 de un plan de comunicación para las actuaciones del Organismo y, en 2007, la campaña de comunicación sobre las actuaciones hidrológico-forestales realizadas en la cuenca.

En los apartados siguientes se señalan las incidencias encontradas en la ejecución y justificación de los gastos realizados por los distintos organismos durante el periodo fiscalizado.

II.1.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)

TURESPAÑA es el organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio encargado de la promoción en el exterior de España como destino turístico, siendo por tanto sus competencias esencialmente publicitarias. En los años fiscalizados imputó los gastos de publicidad al concepto 640, que regulariza con cargo a la cuenta de resultados de cada ejercicio.

En las comprobaciones realizadas sobre una muestra de los expedientes de gasto se han advertido las siguientes incidencias:

- En 2006 el Organismo imputa a presupuesto y abona un importe de 1.476 euros, correspondiente a servicios prestados por la sociedad FIRA de Barcelona en el ejercicio 2004 por extravío de las facturas remitidas en su momento, sin que en el expediente justificativo del gasto se incorpore la autorización e informe preceptivo determinado en el artículo 34.3 de la LGP.
- En los contratos de difusión internacional de publicidad –difusión que alcanza a más de 40 países, se lleva a cabo a través de distintos medios y formatos, en gran número de idiomas, a través de 33 Oficinas de Turismo en el extranjero-, se han observado en algunos casos la ausencia de comprobantes, como certificados de emisión en TV o copias de las inserciones en prensa y revistas. Tampoco obran en el Organismo informes detallados sobre la ejecución de los planes de emisión aprobados, teniendo importantes carencias los existentes. Lo expuesto no prejuzga que las acciones no hayan sido efectuadas efectivamente, pero la gran complejidad de este tipo de

⁷ Los fondos comunitarios son el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), en el marco 2000-2006, sustituido por el Fondo Europeo de Pesca (FEP) en el periodo 2007-2013. Ambos conceden ayudas en régimen de cofinanciación a las empresas y autoridades públicas de los Estados miembros por las acciones que contribuyan a la mejora de las actividades relacionadas con la pesca y la acuicultura.

contratos exige extremar los controles y mecanismos de vigilancia para la correcta ejecución de los mismos y obtener así la mayor eficacia de las acciones promocionales a las que atienden.

- En las acciones que TURESPAÑA realiza en colaboración con los operadores turísticos y CCAA, sólo se han justificado los gastos que competen al Organismo, sin que éste haya solicitado información sobre el cumplimiento por parte del resto de los partícipes de las obligaciones establecidas en el convenio⁸.

Por otra parte, con carácter general, los contratos de publicidad reservan al anunciante el derecho a introducir cuantas modificaciones estime pertinentes durante la ejecución del contrato para adaptarlo a sus necesidades, quedando obligado a abonar a la agencia los costes en que ésta haya incurrido, por lo que resulta especialmente necesario el establecimiento de procedimientos y sistemas de control que posibiliten el seguimiento de la facturación y de las prestaciones del contrato y sus modificaciones. En este sentido, se advierten las siguientes deficiencias:

- TURESPAÑA carecía de una base de tarifas con las que controlar los costes facturados relativos a la producción y adaptaciones de la creatividad (adaptaciones para campañas de producto o solicitadas por la Oficinas Españolas de Turismo, precio de locuciones, traducciones, etc.), por lo que, como se ha podido constatar en los tres ejercicios fiscalizados, se han facturado diferentes precios por los mismos servicios.

Además, las facturas presentadas por la empresa adjudicataria del contrato de creación publicitaria carecen de los detalles mínimos necesarios para su control. Así, los importes facturados en 2005 y 2006 por la realización de creaciones gráficas (o visuales) y anuncios televisivos no tenían referencias sobre las versiones idiomáticas y locuciones realizadas; en 2006 las facturas relativas a la renovación de derechos de imagen de modelos y derechos de fotógrafos carecían de información que permitiese vincular el pago de los derechos con los diferentes visuales y spots renovados; y finalmente, en 2007 no se detallaba el número de horas de uso de las salas de edición, grafismo, sonorización, etc., pese a que en el pliego de condiciones administrativas particulares se especificaba que las facturas deberían presentar con detalle todas las partidas necesarias para desarrollar las creatividades gráficas.

No obstante lo anterior, los diferentes trabajos relativos a la creatividad publicitaria contratados fueron efectivamente realizados y ejecutados por la empresa adjudicataria ajustándose tanto al objeto como al presupuesto pactados, lo que justifica el abono de los servicios prestados. Dado el ámbito internacional de actuación de TURESPAÑA, pueden existir dificultades para determinar con precisión, a la hora de contratar, el coste

⁸ El Organismo, junto con las alegaciones, aporta una relación facilitada por la agencia de medios de las inserciones facturadas a los socios en los años fiscalizados. Dicha documentación carece de información suficiente sobre la facturación a los turoperadores, y no fue utilizada en el control del cumplimiento de lo convenido por los asociados.

de las distintas creatividades y sus numerosas adaptaciones a distintos ámbitos y circunstancias debido al gran número de países en los que se desarrollan las campañas, como señala el Organismo en sus alegaciones, lo que hace que el diseño de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares permita que la ejecución del contrato sea lo suficientemente flexible para adaptarse adecuadamente a esas circunstancias variables. Sin embargo, lo cierto es que las deficiencias y debilidades observadas en los procedimientos de gestión, control y verificación de la facturación antes descritas generaron unos riesgos de ineficiencia que debieron ser evitados.

- En la ejecución del contrato de creación publicitaria del año 2006 (expediente 020005C0235), que fue prórroga del contrato del ejercicio anterior, los precios facturados por las creaciones gráficas oscilaron entre 12.000 y 33.270 euros, y los de los anuncios televisivos entre los 128.175 y 165.058 euros, frente a los precios establecidos en la oferta económica del ejercicio anterior de 21.650 y 120.000 euros, respectivamente. Las oscilaciones de precios no afectaron al importe total por el que fue adjudicado el contrato pero sí al número de creaciones gráficas realizadas, así como a la cantidad y tiempo de duración de los anuncios televisivos efectuados, no quedando constancia alguna de la autorización y justificación de los cambios en el expediente de gasto, lo que impidió verificar su correlación con la oferta económica inicial.

Si bien el expediente de la prórroga del contrato se ajustó a la legalidad, la falta de previsión y la deficiente definición de algunos aspectos derivados de la misma, unido al ámbito internacional de las campañas al que se ha hecho referencia con anterioridad, impidieron al Instituto contar con medios idóneos de control para asegurar una gestión eficiente del contrato.

Por otra parte, la renovación para la campaña de 2006 de los derechos de imagen de los modelos y fotógrafos utilizados en la campaña de 2005 tuvo un coste de 387 miles de euros, lo que supuso, en el caso de la renovación de las campañas gráficas, el 75% del precio total abonado por su realización en el ejercicio 2005. A pesar de este elevado importe, el Organismo no solicitó a la agencia las facturas justificativas del coste soportado por ésta en la renovación de tales derechos.

Hay que señalar que, aun cuando no figura como tal en los contratos celebrados por TURESPAÑA, entre los "Acuerdos de Procedimiento" suscritos entre las Asociaciones Españolas de Anunciantes y de Agencias de Publicidad se recomienda incluir en los contratos una cláusula de autorización a la agencia para remitir al anunciante, y viceversa, cualquier tipo de informe, comunicación, instrucción o encargo por correo electrónico, en cualquiera de sus modalidades, que serán válidas a todos sus efectos. El Organismo debería extremar las cautelas y dejar constancia de cuantas modificaciones autorice.

II.1.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA)

ENESA es el Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que actúa como órgano de coordinación y enlace con los agentes del sector agrario para el desarrollo de los seguros. En el ejercicio de su actividad incurre en gastos de publicidad y propaganda que imputa al subconcepto 226.02. En las comprobaciones realizadas sobre una muestra de los expedientes de gasto se han observado las siguientes incidencias:

- En estos gastos se incluyen 125.477 euros correspondientes a gastos de la Conferencia Internacional que sobre los seguros agrarios como instrumento de gestión de riesgos se celebró en 2006 que debieron ser imputados al concepto 226.06 “Reuniones, conferencias y cursos”. Se trata de una incidencia que no supone ningún incumplimiento legal, atendido el nivel de vinculación de los créditos.
- Las facturas de los gastos de distribución del material publicitario durante los ejercicios 2005 y 2006, si bien acreditan la distribución del material objeto del contrato, lo que justifica su pago, no están acompañadas en todos los casos de relaciones de todos los destinatarios de dicha distribución, lo que supone una debilidad en el procedimiento de control de la ejecución del contrato. No obstante, el Organismo ha corregido el procedimiento y en el expediente correspondiente a 2007 ya figura toda la información necesaria.

II.1.2.C. FONDO DE REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y CULTIVOS MARINOS (FROM)

El FROM es un organismo autónomo, adscrito durante el periodo fiscalizado al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que tiene atribuidas funciones de promoción del consumo de productos pesqueros y orientación del mercado en cuanto a cantidades, precios y calidades. Entre las actuaciones del Organismo destacan la contratación y difusión de campañas de publicidad y la participación en ferias nacionales e internacionales de promoción de la pesca, cuyos gastos se aplican al concepto 640.

Como se indica en el Informe de Fiscalización sobre las cuentas anuales del FROM del ejercicio 2007⁹, y durante todo el periodo fiscalizado, el Organismo activa en la cuenta 219 “Otro inmovilizado inmaterial” las obligaciones reconocidas en el artículo 64 “Gastos de inversiones de carácter inmaterial” y dota la amortización por el importe total de las mismas, al considerar que, por tratarse del coste de actuaciones promocionales para incentivar el consumo de productos pesqueros, constituyen un gasto regularizable en el ejercicio, dándose de baja en cuentas al ejercicio siguiente. Este criterio de no mantener

⁹ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 20 de julio de 2010.

activados los gastos indicados se considera acorde con los principios contables y normas de valoración y confirma que tales gastos no se corresponden con la definición de activos, al no trascender su utilidad económica más allá del ejercicio en que se realizan.

Asimismo, en el citado informe, el Tribunal considera que la aplicación al artículo 64 de la adquisición de artículos promocionales, así como otros gastos no asignables a una campaña publicitaria o acción concreta (por unos importes conjuntos en los ejercicios fiscalizados de 552.591, 240.681 y 325.257 euros, respectivamente) hubieran tenido mejor acomodo crediticio en el concepto 226.02.

II.1.2.D. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (CHT)

La CHT es un Organismo autónomo adscrito en el periodo fiscalizado al Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General del Agua, que tiene atribuida la administración pública del agua en la cuenca del Tajo.

La CHT imputa, con carácter general, al subconcepto 226.02 los gastos de publicidad normativa (anuncios en diarios oficiales y prensa por licitaciones y expropiaciones) y los relativos a la promoción y comunicación de inicio o inauguración de obras (cartelería, relaciones públicas y comunicación en medios). Al concepto 640 se aplican algunos gastos por asistencias técnicas genéricas de publicidad y comunicación o la realización de campañas de información. En la revisión de la ejecución presupuestaria de estas partidas se han observado las siguientes incidencias:

- En 2005 se imputó al subconcepto 226.02 un gasto de 12.000 euros por la contratación de una consultoría y asistencia técnica de comunicación para la inauguración de la estación depuradora de aguas residuales de La Gavia (municipio de Madrid). Asimismo, el Organismo imputó al concepto 640 los gastos de otras dos asistencias técnicas, de 12.000 euros cada una: la primera para la elaboración de un plan estratégico de comunicación para las actuaciones de la CHT y la segunda para la elaboración de un manual de estandarización de la publicidad de esas mismas actuaciones. Las facturas no ofrecen detalle alguno de las prestaciones realizadas, si bien del análisis de los expedientes y los materiales aportados se concluye que todos los contratos podrían responder a una asistencia técnica que se materializó en la elaboración del plan estratégico, en la promoción y organización de actos de inauguración de la depuradora y en la elaboración de un manual de estandarización de publicidad en prensa y vallas. Esta asistencia técnica se analiza en el posterior apartado II.2.2.D., dedicado a la contratación realizada por el Organismo.

Todos los gastos imputados al concepto 640 fueron activados en la cuenta 219 “Otro inmovilizado material”, aplicándose una amortización en 10 años.

- En el ejercicio 2006, se imputó indebidamente al subconcepto 226.02 un importe de 5.000 euros por el patrocinio de un seminario que, de acuerdo con los códigos que definen la estructura económica, debería imputarse al 226.06 "Reuniones, conferencias y cursos", sin que esta incidencia implique una vulneración de la vinculación jurídica de los créditos.
- En 2007 la Confederación Hidrográfica del Tajo suscribió un convenio con la Junta de Extremadura para la realización de una campaña de comunicación con la finalidad de informar a los ciudadanos sobre las actuaciones hidrológico-forestales realizadas en la cuenca del Tajo. La campaña ejecutada en dos tramos bajo los lemas "Estamos plantando 4 millones de árboles" y "Repoblaciones forestales" tuvo un coste en el ejercicio de 243.925 euros que fue imputado, de acuerdo con la dotación presupuestaria, al concepto 640 y se procedió a su activación en la cuenta 219 "Otro inmovilizado inmaterial", previendo su amortización en 10 años.

En opinión de este Tribunal ninguno de los gastos imputados al concepto 640 debieron considerarse activables al no satisfacer los requisitos exigidos para ser tratados contablemente como tales y hubieran tenido mejor acomodo crediticio en el concepto presupuestario 226.02.

II.2. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

En este apartado se exponen los resultados de la revisión de la contratación realizada para la ejecución de los gastos de publicidad por parte de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización. Asimismo se han analizado, en su caso, las encomiendas de gestión y los convenios de colaboración que los correspondientes gestores hayan suscrito con entidades públicas o privadas que supongan la realización de estos gastos.

Las comprobaciones efectuadas en relación con la materia de este epígrafe se han realizado de acuerdo con el marco normativo vigente durante los ejercicios fiscalizados; resultan aplicables, fundamentalmente, las normas reguladoras de los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios, recogidas en el Título IV del libro II del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y por su Reglamento General (RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y sus disposiciones de desarrollo.

El artículo 57 del TRLCAP dispone que, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, el órgano de contratación ha de remitir al Tribunal de Cuentas copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente, siempre que la cuantía del contrato supere -en

el caso de los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios, que son los relacionados con los subconceptos que se fiscalizan- el importe de 150.253,03 euros.

Asimismo, el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu) establece la obligación de los órganos de contratación de enviar anualmente al Tribunal de Cuentas una relación de los contratos señalados en el artículo 39 de la misma disposición legal que se hayan celebrado, incluyendo copia autorizada de los documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir al Tribunal cualquier otro que éste les requiera.

Resulta igualmente aplicable lo previsto en la Resolución de 22 de abril de 2005, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se hace público el Acuerdo del Pleno, de 30 de marzo de 2005, que aprueba la instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados.

II.2.1. Administración General del Estado

Al respecto de las obligaciones de remisión de información al Tribunal de Cuentas se destacan los siguientes incumplimientos:

- El MMA no ha remitido copia certificada y extracto de los expedientes de 4 contratos de los ejercicios 2005 y 2006, y el MAPA no ha remitido esos mismos documentos de otro contrato de 2007, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 57 del TRLCAP.
- El MVIV remitió fuera del plazo establecido en la normativa las relaciones certificadas de los contratos celebrados en 2005 y 2007; destaca la del ejercicio 2007, que se recibió en el Tribunal de Cuentas en el ejercicio 2010, esto es con una demora superior a 2 años, y con motivo de las alegaciones al informe sobre la contratación administrativa del ejercicio 2007 elaborado por este Tribunal.

Excepto por la falta de remisión de los contratos señalados, el retraso en el envío de algunos expedientes respecto del plazo establecido en ese artículo, y la falta de inclusión de algunos contratos en las relaciones recibidas, los ministerios han cumplido con carácter general la obligación de enviar al Tribunal la documentación de los contratos celebrados en el periodo fiscalizado, a que se refiere la normativa citada.

Los ministerios fiscalizados no utilizan un criterio homogéneo para la adjudicación de los contratos de publicidad y comunicación institucional. Así, mientras que para el MEH y el MSC la creatividad asociada a las distintas campañas es objeto de contratación independiente, el MAPA y el MMA incluyen en un mismo contrato la creatividad, producción y difusión de las campañas en unas ocasiones, y en otras separan la contratación de la

creatividad y la de la difusión en los medios. Finalmente, el MVIV ha aplicado distintos criterios a lo largo del período fiscalizado.

En los apartados siguientes se señalan las incidencias encontradas en la contratación realizada por los distintos ministerios durante el periodo. En el anexo 3 figura la relación de contratos fiscalizados y su imputación a las diferentes campañas de publicidad institucional.

II.2.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)

Las comprobaciones realizadas en el ámbito del MEH se refieren a la contratación realizada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTyPF), cuya actividad publicitaria se dirige a los inversores institucionales o particulares, nacionales e internacionales, para la adquisición de la Deuda pública. En el período fiscalizado se adjudicaron un total de 9 contratos y se aprobaron 5 prórrogas por un importe total de 50.975 miles de euros.

La Dirección General del Tesoro utilizaba el concurso restringido para la adjudicación de los contratos cuyo objeto fuera el análisis, estrategia, creatividad, producción, planificación en medios, marketing directo y análisis pos-test de la comunicación publicitaria del Tesoro Público, y el concurso abierto en el caso de que fuera la inserción publicitaria en medios de comunicación masivos y otros medios de difusión.

En los concursos restringidos se realizó la apertura de los sobres con la proposición económica antes de la valoración de los aspectos cualitativos, de modo que no quedó suficientemente garantizada la independencia entre una y otra valoración. Aunque este orden de apertura de las ofertas económica y técnica es legal, en opinión del Tribunal de Cuentas reiterada en numerosos informes, hubiera resultado más deseable que la oferta técnica hubiera sido conocida y valorada con anterioridad para alcanzar una mayor objetividad¹⁰. Con carácter general estos contratos resultan prorrogados con una deficiente justificación tanto de las actividades pendientes de realizar como del cálculo del importe de la prórroga.

Los dos contratos adjudicados mediante concurso restringido en 2005, para la realización de una campaña de información, publicidad y promoción (expediente 5/05) y otra de marketing directo de la Deuda del Estado (expediente 4/05), por importes de 5.995 y 4.000 miles de euros respectivamente, cuyo periodo de vigencia se extiende hasta el 30 de junio de 2007, acuerdan el derecho del contratista al abono, con arreglo a los precios

¹⁰ El artículo 150 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece que la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello.

convenidos, de los trabajos y servicios que realmente se realicen con sujeción al contrato otorgado, a las modificaciones aprobadas y a las órdenes dadas por escrito por la DGTyPF. Los contratos, que resultaron prorrogados en 2007 (expedientes 78/07 y 59/07) por importes respectivos de 400 y 500 miles de euros, fueron finalmente ejecutados en porcentajes del 52,45% y 82,16% (contratos iniciales y prórrogas). No queda constancia escrita de la autorización y motivación de las modificaciones realizadas sobre los planes iniciales para adaptar la ejecución del contrato a las necesidades surgidas a lo largo del periodo.

En el primero de los contratos señalados, en la adaptación de una creación audiovisual anterior, la productora facturó sobre el precio de tarifa contratada un 20% adicional por gastos generales, concepto que, contrariamente a la posición que se defiende en las alegaciones, se estima que ya estaba considerado en la tarifa, por lo que se habrían abonado diversas facturas con un precio superior en 9.642 euros al contratado (comisión de la agencia e IVA incluidos). Asimismo, en el segundo de los contratos, se pagó un exceso de 4.987 euros por haber aplicado el adjudicatario, en los envíos publicitarios realizados (*mailing*), el IVA a facturas de correos que ya lo incluían, y que de acuerdo con las resoluciones de 28/12/2005 y 10/1/2006 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) resulta deducible.

En relación con los contratos adjudicados mediante concurso abierto, durante el período fiscalizado se adjudicaron cuatro contratos de difusión en medios de comunicación, dos relativos a la emisión en televisión, radio y prensa (expedientes 121/05 y 116/06) y otros dos referidos a la difusión de acciones especiales de marketing en prensa, revistas e internet (expedientes 122/05 y 115/06) por un importe conjunto de 27.650 miles de euros y se aprobaron prórrogas por 2.383 miles de euros (expedientes 8/06 y 148/07). No ha sido posible comparar los planes de cierre presentados por los adjudicatarios con los planes de difusión aprobados en cada oleada, al no haber sido archivados por la DGTyPF.

II.2.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)

El MAPA considera indebidamente como contratos administrativos de servicios los celebrados con ocasión de la participación en ferias consistentes en la inscripción y alquiler de espacios en los recintos feriales, que son por naturaleza contratos privados atípicos por el objeto de las prestaciones y de adhesión por sus condiciones.

Se han encontrado deficiencias que afectan a numerosos contratos celebrados en el periodo, como son: la insuficiente justificación en los expedientes de la necesidad del objeto del contrato a que se refiere el artículo 13 del TRLCAP, así como la inadecuada concreción de dicho objeto; el trámite de aprobación del expediente mediante resolución motivada, previsto en el artículo 69 de ese mismo texto legal, no siempre está delimitado en el conjunto de las actuaciones, no constando, en general, documento expreso al

respecto; y la concentración en la unidad orgánica que propone el gasto de la valoración total de las ofertas y la propuesta de adjudicación a la Junta de Contratación no garantiza la objetividad del procedimiento de adjudicación.

En los contratos analizados se han encontrado las siguientes incidencias:

- Mediante procedimiento negociado sin publicidad se adjudicó en 2005 un contrato para la “Difusión sobre reservas marinas y acciones de sostenibilidad pesquera” en cuyo expediente¹¹ no consta que se realizase un informe de valoración de las ofertas presentadas, si bien resulta aceptada la propuesta de inferior precio y plazo de ejecución más reducido. No obstante, la mejora en el plazo de ejecución no se consideró en el documento de formalización del contrato y el adjudicatario tampoco se sujetó al plazo reducido ofertado.

En ese mismo ejercicio se formalizó un contrato negociado sin publicidad, por importe de 30.000 euros, para la realización de unos “Actos de valorización de productos de la pesca” (expediente 2004/04140), cuyo objeto no está claramente definido y ni los pliegos de prescripciones técnicas ni el documento de formalización contienen los elementos necesarios para concretar las obligaciones del contratista; circunstancia puesta de manifiesto previamente por la Intervención, no constando la subsanación de dicho reparo. Asimismo, la Junta de Contratación desestimó una de las ofertas presentadas por no cumplir lo recogido en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares en los que, como se ha dicho, no estaba claramente definido el objeto del contrato. Las actuaciones realizadas en ejecución del contrato difieren sustancialmente de la propuesta del contratista, no constando la realización de algunas acciones informativas de tipo divulgativo previstas en la misma.

- La oferta del adjudicatario del contrato para la prestación de “Servicios necesarios para la realización de los actos de promoción con motivo de la entrega en 2006 de los premios sobre alimentación convocados por el MAPA” (expediente 06/453) no está acompañada del presupuesto desglosado por partidas para cada uno de los actos, requerido en los pliegos de prescripciones técnicas, dándose conformidad a las sucesivas facturas hasta el importe de 216.286 euros del contrato pese a no existir dicho desglose previo. En el expediente no se justifica el lugar de celebración de los actos, por lo que no ha podido verificarse su correspondencia con los que figuran en la oferta técnica presentada, y no consta la realización material de algunas de las prestaciones del contratista o bien se han realizado en cantidades inferiores a lo contratado.
- En el contrato adjudicado en 2007 por 299.950 euros para la difusión de información sobre los premios “Alimentos de España” en medios de comunicación (expediente

¹¹ Expediente 2005/05034.

07/82), consistente en la divulgación de los galardonados en las cuatro convocatorias del ejercicio anterior y el anuncio de las nuevas, pese a que finalmente uno de los premios no llegó a convocarse, el MAPA no lo comunicó al adjudicatario y no se modificó el contrato, realizándose la publicidad de la convocatoria suspendida y consiguientemente incurriéndose en un gasto inútil de, al menos, 3.712 euros.

- En la "Asistencia técnica para la instalación y mantenimiento de un pabellón institucional en la feria EXPOTURAL 2006" encargada a TRAGSATEC (expediente 06/6234806), por importe de 171.250 euros, se solicita la designación de representante de la Intervención para la comprobación material con fecha posterior a la terminación de la feria y del certificado de recepción de conformidad.
- En 2007 se adjudicó un contrato de servicios para la promoción de productos agroalimentarios por importe de 1.189 miles de euros (expediente 07/903). El objeto del contrato consistía en el diseño y desarrollo de cuatro campañas concretas de publicidad y contenidos para el portal web del Ministerio, a ejecutar en los ejercicios 2007 y 2008. En los pliegos se estableció que el 10% del presupuesto debería reservarse para atender necesidades puntuales de acuerdo a las circunstancias del mercado, lo que se considera una indefinición parcial del objeto del contrato. Ni el presupuesto ni las facturas presentadas por el contratista reflejan el coste individual de las distintas prestaciones, coincidiendo el importe de las facturas de cada ejercicio con el asignado por el MAPA para cada una de las anualidades del contrato. No existe constancia de que se realizaran las prestaciones previstas en la campaña "Modelo Europeo de producción" ni de que se aprobara una modificación del contrato con prestaciones alternativas.

Dicho contrato fue prorrogado en dos ocasiones en 2008 sin que conste la autorización del órgano de contratación. La primera, por importe de 689 miles de euros, incluyó en su ejecución actuaciones relativas a nuevas campañas distintas de las consignadas en los pliegos del contrato original; y la segunda, por importe de 348 miles de euros, además de actuaciones relativas a campañas distintas de las del contrato original y de las ejecutadas en la primera de las prórrogas, comprendía la realización de contenidos y material de la campaña "Modelo Europeo de producción", prestaciones que estaban incluidas en el contrato principal que no llegaron a realizarse durante el periodo de vigencia del mismo. La formalización de las prórrogas sin establecer un objeto adecuadamente definido y en consonancia con el contrato principal, hace que éstas no pueden revestir el carácter de tales y suponen, por tanto, un caso de contratación sin la debida publicidad y concurrencia, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 11 y 13 del TRLCAP.

- En el contrato de "los medios de comunicación para la difusión de las campañas de publicidad sobre el etiquetado de alimentos", de carácter plurianual (expediente 07/1259), adjudicado en 2007 por 1.214.568 euros, las actuaciones más importantes

previstas en la oferta del contratista no se realizan totalmente, de forma que en su conjunto los tiempos de duración de los pases en televisión y los indicadores de impacto publicitario (GRPs¹²) obtenidos son, respectivamente, un 55,64 % y un 22,26 % inferiores a los ofertados, según se deduce de los certificados de emisión aportados.

Los justificantes aportados de las emisiones en radio y televisión no son documentos originales y algunos no indican con suficiente detalle los tiempos de duración de los pases o el posicionamiento de los mismos. Asimismo, resulta incompleta la justificación de la publicidad en otros medios distintos de los anteriores, por cuanto no incluye el número de inserciones o el periodo de exposición de los anuncios en autobuses y cabinas telefónicas; algunas inserciones en revistas y suplementos se han realizado en fecha posterior al plazo previsto en los pliegos de prescripciones técnicas y en la oferta del contratista y una de las inserciones en dos suplementos dominicales de dos diarios nacionales corresponde a un anuncio de una campaña publicitaria distinta a la que es objeto del contrato.

Todo ello evidencia que el deficiente control llevado a cabo por el Ministerio sobre la ejecución efectiva de las campañas objeto del presente contrato ha podido tener como efecto un impacto de las mismas menor de lo esperado y en definitiva un empleo poco eficiente de los fondos públicos.

No consta documentación relativa a la aprobación de un plan de medios definitivo y de modificaciones sobre la oferta inicial, por lo que no puede verificarse que se haya mantenido el equilibrio económico del contrato.

Como se ha señalado anteriormente, la reserva al anunciante del derecho a introducir cuantas modificaciones estime pertinentes durante la ejecución del contrato de publicidad, y la aceptación del correo electrónico como medio de comunicación entre las partes plenamente válido, hace especialmente necesario el establecimiento de procedimientos y sistemas de control que posibiliten el seguimiento de la facturación y de las prestaciones del contrato y sus modificaciones.

Se han examinado también los convenios de colaboración con entidades públicas y privadas, si estos implicaban la financiación de gastos de promoción y publicidad en cuya autorización y supervisión correspondiera al MAPA una participación significativa. Las principales deficiencias detectadas se refieren al funcionamiento de los órganos de supervisión y al control y seguimiento de la ejecución de lo convenido. Así:

- En los firmados con la sociedad organizadora de las ferias Alimentaria 2006 y Degusta 2007 de Barcelona (expedientes 06/252 y 07/182), para el desarrollo de un conjunto de

¹² *GRP o Gross Rating Point* es la unidad de medida utilizada para contabilizar el número de impactos de una pauta publicitaria. Se obtiene de multiplicar los factores denominados frecuencia y cobertura. Se calcula sobre un universo compuesto por la totalidad de individuos definidos como público objetivo de una publicidad concreta.

acciones promocionales, no se recoge ninguna disposición relativa a la justificación de las cantidades aportadas por el MAPA, que ascendieron a 150 y 400 miles de euros, respectivamente, ni se reunió la Comisión de seguimiento prevista en los convenios.

- No consta que se haya realizado la memoria final que debe aprobar la Comisión de seguimiento para evaluar los resultados y medir el impacto de las actuaciones prevista en el convenio de colaboración, firmado en 2006, entre el MAPA y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para el desarrollo de acciones de promoción de los productos asturianos con sello de calidad agroalimentaria, que el Ministerio financió con 600.000 euros.
- No se ha realizado una de las acciones previstas en el Convenio, firmado en 2006, con la Fundación para el desarrollo de la Dieta Mediterránea para promocionar los productos que forman parte de dicha dieta, consistente en la incorporación de un apartado infantil en la página web de la Fundación, a pesar de que el MAPA aportó la financiación convenida de 11.140 euros, como se ha señalado en el anterior apartado II.1.1.B.

II.2.1.C. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (MMA)

La contratación de la publicidad realizada por el MMA en los ejercicios fiscalizados se caracteriza por la existencia de contratos cuyo contenido abarca el diseño, la creatividad y la difusión de las principales campañas de información y sensibilización sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, y por otros contratos para la realización de acciones publicitarias específicas que generalmente responden a situaciones coyunturales (incendios y sequías).

En 2007 se produjo un gasto por importe de 87.000 euros, al que se ha hecho referencia en el anterior apartado II.1.1.C, en concepto de indemnización por resolución del contrato de “Medios de comunicación para difusión de campaña de información y sensibilización sobre protección del medio ambiente” (expediente 2007/0002E). Los pliegos correspondientes recogían la obligación por parte del adjudicatario de presentar un plan de medios definitivo en el plazo de 10 días a partir de la adjudicación para su aprobación por parte del MMA. Desacuerdos relativos a dicho Plan originaron que se rechazase la oferta que inicialmente resultó adjudicataria por no satisfacer los objetivos esperados y, pese a no haberse formalizado el contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 54.3 del TRLCAP, se acordó abonar al contratista la cantidad citada en compensación de los gastos incurridos.

Se considera a este respecto que los pliegos debieron expresar con la suficiente concreción los aspectos a los que se debían sujetar las ofertas presentadas, de forma que aquellas que no los cumplieran fueran rechazadas por el órgano de contratación o bien

obtuvieran una menor puntuación en el procedimiento de valoración, proceder que hubiera evitado en este caso la indemnización satisfecha.

II.2.1.D. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC)

El MSC contrata, en general, la creatividad y producción de las distintas campañas de forma separada de su difusión. En los contratos analizados se han encontrado las siguientes incidencias:

- En el contrato de creación publicitaria de dos campañas contra el tabaquismo realizadas en 2005 (expediente 198/2005), por importe de 320.000 euros, no consta la oferta técnica presentada inicialmente por el contratista para una de ellas, ni la documentación justificativa relativa a su modificación, producida una vez adjudicado el contrato.
- En 2005 se recurre al procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 210.h) del TRLCAP, para la adjudicación del contrato para la realización de la creatividad de la publicidad exterior y gráfica de la campaña “Prevención de una ola de calor” (expediente 328/2005), solicitándose al respecto tres ofertas y estableciéndose como criterios de valoración en el pliego de cláusulas administrativas particulares el precio y la propuesta creativa, pero sin determinarse la respectiva ponderación de los mismos, que aunque no era exigible hubiera favorecido la transparencia del procedimiento.
- En la adjudicación de los contratos de difusión de las campañas realizadas en el periodo fiscalizado, se valoraron las actuaciones sin coste ofertadas por el licitador para cada campaña y acciones de publicidad no convencional sin que el contratista les asignara un presupuesto específico, pese a que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los ejercicios 2006 y 2007 se especificaba que las acciones de publicidad no convencional debían estar valoradas económicamente y analizada técnicamente su eficacia. El seguimiento y control de la ejecución de estas acciones presenta serias dificultades y los informes de cierre de campaña no reflejan información detallada que permita acreditar el cumplimiento de las condiciones ofertadas, difiriendo sustancialmente la ejecución efectiva de las mismas de lo inicialmente propuesto.

II.2.1.E. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV)

Los contratos para la difusión en medios de comunicación de las campañas del MVIV fueron adjudicados por concurso en los que se utilizó, en todos los casos, la tramitación urgente, sin que quede justificado la necesidad inaplazable o las razones de interés público requeridas por el artículo 71 del TRLCAP. Todos los contratos de difusión fueron objeto de

modificación –al amparo de lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP– en el 20% que como máximo permite el artículo 214 del mismo texto legal.

En los contratos analizados se han encontrado las siguientes incidencias:

- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que han de regir la contratación de los servicios de difusión en los medios de comunicación, no incluyen el importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato que debe abonar el adjudicatario a que se refiere el artículo 67.2 del RGLCAP, ni se incluyó esa información en los anuncios de la licitación en el BOE.
- En los contratos adjudicados en 2005 y 2006 para la difusión de la campaña “Plan de Vivienda 2005-2008” (expedientes 96/2005 y 577/2006), si bien se notificó a los participantes en la licitación la adjudicación acordada, ésta no fue objeto de su publicación en el BOE, según establece el artículo 93 del TRLCAP. Como se ha señalado en el anterior apartado II.1.1.E, en ninguno de los contratos celebrados en el periodo se ha aportado el plan de medios de difusión de esa campaña. El MVIV realizó la apertura de las ofertas económicas con anterioridad a la apertura de las ofertas técnicas lo que no garantiza la independencia entre ambas valoraciones, actuación que reiteradamente ha criticado este Tribunal de Cuentas en numerosos informes, si bien, como ya se ha indicado en el epígrafe II.2.1.A) anterior a propósito de un caso similar, fue acorde con la legalidad entonces vigente, que ya se encuentra modificada en el sentido propugnado por el Tribunal.
- En el expediente relativo a la contratación de la creatividad publicitaria de la campaña “Plan de la Vivienda 2005-2008” (expediente 188/2005), entre la documentación facilitada no figuran los materiales requeridos en el pliego de prescripciones técnicas; y el informe técnico elevado a la mesa de contratación para la valoración del concurso es notoriamente insuficiente, ya que en él no se diferencian los dos criterios que con la misma puntuación establecían los pliegos -originalidad y enfoque informativo- limitándose a hacer unas breves consideraciones generales sobre las ofertas presentadas por cada empresa y proponiendo un adjudicatario, sin puntuar a las empresas concurrentes y sin establecer un orden de prelación entre ellas.
- En el ejercicio 2005 se formalizó un contrato de consultoría y asistencia, por importe de 28.500 euros, para la realización de acciones informativas dirigidas a divulgar las medidas que adoptase el Ministerio en el ámbito de su actuación. El informe sobre la insuficiencia de medios es claramente deficiente, limitándose a señalar la carencia de medios materiales y humanos adecuados; hay que añadir que en el “Informe de Fiscalización de los gastos aplicados por determinados Ministerios y Organismos autónomos a los subconceptos presupuestarios 226.02, 227.06, 227.15 y 227.99. Ejercicios 2002 y 2003”, aprobado por el pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de septiembre de 2007, ya se recogía la necesidad de realizar un análisis más riguroso,

preciso y completo del informe relativo a la insuficiencia de medios. El pliego de prescripciones técnicas no especificaba las características técnicas que habían de reunir los bienes o prestaciones del contrato, ni el precio de los servicios a contratar, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 68.1 del RGLCAP. Finalmente, señalar que la memoria presentada por el adjudicatario no contenía información sobre el diseño y seguimiento de una estrategia de comunicación singularizada para el Ministerio requerida en los pliegos de prescripciones técnicas, careciendo de valor técnico apreciable.

II.2.2. Administración institucional

Los organismos autónomos fiscalizados han remitido en el plazo legalmente establecido tanto los expedientes de contratación a los que se refiere el artículo 57 del TRLCAP, como las relaciones certificadas de los contratos celebrados determinadas en el artículo 40.2 de la LFTCu, de conformidad con la Instrucción General sobre el envío de esa documentación al Tribunal de Cuentas, aprobada por el Pleno el 30 de marzo de 2005, con las siguientes excepciones:

- TURESPAÑA ha remitido fuera del plazo las relaciones certificadas de los contratos celebrados en el periodo fiscalizado y en las relaciones correspondientes a 2006 y 2007 no se incluyeron tres expedientes por un importe conjunto de 5.247 miles de euros. Además, TURESPAÑA no ha remitido al Tribunal un expediente de contratación formalizado en el ejercicio 2007, por importes de 417 miles de euros, y la modificación de otro formalizada en 2006 por importe de 500 miles de euros, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 57 del TRLCAP.
- El Instituto Nacional de Consumo ha remitido la relación certificada de los contratos celebrados en el 2006 y el extracto de uno de los expedientes de ese mismo año con retrasos superiores a 7 y 5 meses respectivamente.

En los apartados siguientes se señalan las deficiencias e irregularidades encontradas en la contratación realizada por los distintos organismos durante el periodo. En el anexo 4 figura la relación de contratos fiscalizados y su imputación a las diferentes campañas de publicidad institucional.

II.2.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)

Las acciones publicitarias del Organismo siguieron una misma línea en los tres ejercicios fiscalizados, celebrándose un contrato diferenciado de creatividad y dos grandes contratos de difusión publicitaria cada año, uno relativo a la difusión en medios tradicionales (denominado “*off line*”) y otro relativo a la difusión publicitaria en Internet (denominado “*on*”

line”). TURESPAÑA gestionó estos expedientes de contratación en 2005 y 2007 mediante el procedimiento de urgencia (los correspondientes a 2006 fueron prórroga de los del ejercicio anterior) sin que concurran las causas de “necesidad inaplazable” o “razones de interés público” exigidas por el artículo 71 del TRLCAP. Asimismo fueron tramitados de urgencia los expedientes de la contratación en 2005 y 2007 de determinadas ferias de turismo a las que el Organismo acude habitualmente. En todos los casos se conocía con suficiente antelación la necesidad de convocar la licitación de estos contratos.

Todos los contratos de creación y difusión publicitaria tramitados por el procedimiento de urgencia fueron objeto de modificación o ampliación en porcentajes máximos o próximos al máximo permitido por la Ley de Contratos.

Además de los señalados, TURESPAÑA adjudicó 89 contratos para la adquisición de artículos promocionales, de los que se ha revisado el 10%, representativos del 50% del importe de adjudicación, y asistió a 564 ferias nacionales e internacionales sobre las que se han fiscalizado contratos representativos del 15% del gasto ejecutado. Entre las incidencias observadas en los expedientes se destacan:

- En general, la información exigida a los contratistas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación de la creatividad publicitaria, plasmada en la oferta económica y técnica presentada por los adjudicatarios, fue insuficiente en su desglose, ya que omitía datos esenciales para controlar la facturación posterior de la agencia creativa.
- El contrato de creación publicitaria del periodo 2005 (expediente 020004C0164), adjudicado por 1.189 miles de euros, fue modificado por un importe de 237 miles de euros (19,92% del contrato inicial) por la necesidad de producir nuevos originales para promocionar la Copa de América 2007.

Los pliegos no determinaron la extensión territorial de explotación de los derechos ni se concretó su coste de renovación, no se precisaron las versiones idiomáticas de los spots de televisión y no se exigió al adjudicatario una base de tarifas con la que controlar la facturación. La comisión de agencia supuso en el contrato modificado el 39,16% sobre el valor total del presupuesto (excluido el IVA), mientras que en el contrato original ascendió tan solo al 19,50% del mismo, incrementándose además el precio ofertado por unidad de creación gráfica (traducciones y versiones idiomáticas incluidas) que pasó de 21.650 euros en el contrato original a 31.075 euros en el modificado.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la existencia de deficiencias en la definición de elementos relevantes del contrato que situaron al contratista en una posición negociadora favorable plasmada en un mayor margen en la determinación de los precios de los servicios prestados, circunstancias que en sí mismas no constituyen una

actuación contraria a la legalidad formal, pero sí son una muestra de gestión poco eficiente.

En todo caso, como se ha señalado en el anterior apartado II.1.2.A, es práctica habitual la remisión entre el anunciante y la agencia de cualquier tipo de informe, comunicación, instrucción o encargo por correo electrónico, en cualquiera de sus modalidades, que serán válidas a todos sus efectos. El Organismo debería prever el archivo de cuantas comunicaciones relevantes afecten al expediente.

- Igualmente, el contrato de creatividad del ejercicio 2006 (expediente 020005C0235), que se formalizó mediante prórroga del contrato del ejercicio anterior, carecía de datos esenciales para controlar la facturación posterior del adjudicatario y se desvió significativamente de los precios aceptados en el contrato original. El importe presupuestado por cada creación gráfica en 2005 ascendió a 21.650 euros mientras que en la prórroga se presupuestaron en 43.103 euros, si bien el importe facturado osciló entre distintos precios, tal y como se ha señalado en el anterior apartado II.1.2.A). Se omitieron detalles tales como el tiempo de duración de los spots televisivos y la inclusión o no de versiones idiomáticas y traducciones en las creaciones gráficas y spots televisivos a producir. Se presupuestaron dos conceptos nuevos denominados “asesoramiento y apoyo” y “otros” cuyo importe conjunto ascendió a 72.464 euros y que en la práctica no obedecieron a ninguna acción concreta.

Pese a tratarse de un contrato prorrogado, el presupuesto aceptado no incluía ninguna partida por renovación de derechos de imagen de modelos y fotógrafos relativos a la creatividad del ejercicio anterior. El importe facturado por la empresa adjudicataria relativo a estos derechos supuso un coste de 387 miles de euros, lo que representó el 32,56% del presupuesto total de la prórroga.

De nuevo, este caso evidencia que la deficiente definición de elementos relevantes del contrato, si bien no constituyen quebrantamientos directos de la legalidad formal, pueden generar sobrecostes contrarios a los principios de eficiencia y economía.

Por otra parte, las modificaciones de los contratos de publicidad durante su ejecución, prerrogativa del anunciante, son una práctica habitual en el sector, de la que suele dejarse constancia en los contratos. Turespaña no dejó testimonio escrito de estos cambios en el expediente de gasto, porque, según sus alegaciones, gran parte de las comunicaciones con la Agencia se realizan a través del correo electrónico.

- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos para la contratación de la publicidad en los medios de difusión y adquisición de artículos promocionales establecían un umbral relativo a la oferta técnica que condicionaba la entrada a una segunda fase, en la que se valoraba la oferta económica presentada por cada oferente. Pese a que la baremación sobre la oferta económica se efectúa en

último lugar, la apertura de las ofertas económicas se realiza con anterioridad a la valoración de las ofertas técnicas, actuación para la que es de aplicación lo indicado en los puntos II.2.1.A) y II.1.2.E) anteriores.

- En relación con la adquisición de artículos promocionales, realizada por lotes, tanto en el ejercicio 2005 como en 2007 se tuvieron en cuenta todas las ofertas presentadas por las empresas concurrentes al concurso, de forma que empresas que no alcanzaron el umbral técnico mínimo exigido en los pliegos fueron tenidas en cuenta en la baremación de la oferta económica.

En el ejercicio 2005 se adjudicó un lote de los artículos promocionales (expediente C0145/2005) a una empresa que, conforme a los criterios establecidos en los pliegos, incurriría en baja temeraria, sin que en el expediente se justificase la adjudicación a la mencionada empresa y sin que la garantía presentada por la misma se hubiera aumentado en los términos que expresa los artículos 36.4 y 86.4 del TRLCAP.

En el ejercicio 2007 (expediente C0052/2007) se adjudicaron de forma incorrecta a una misma empresa, en perjuicio de otra, dos lotes por importe de 41.992 y 28.304 euros, al minorar erróneamente en la evaluación la puntuación técnica de la empresa que habría resultado adjudicataria en el primer caso y, en el segundo, porque, el procedimiento establecido para el cálculo de la puntuación de las ofertas económicas, no excluía las propuestas presentadas por empresas que debieron serlo por no haber superado la fase de evaluación técnica que se realizaba previamente. El importe conjunto de ambos lotes habría resultado inferior en 18.091 euros de haber resultado adjudicataria la empresa perjudicada.

- Los contratos para la publicidad en los medios de difusión “*off line*” adjudicados en 2005 y 2007 (expedientes 020005CTA03 y 020006C0088) por importes de 27.000 y 38.618 miles de euros fueron objeto de modificaciones por importes de 5.000 y 7.723 miles de euros, respectivamente. En ninguno de los casos se ha proporcionado el plan de medios resultante de las modificaciones contractuales realizadas, ni informe final de la ejecución de los planes de emisión aprobados, por lo que no ha sido posible comprobar la adecuación de los gastos al contrato. El informe final correspondiente al ejercicio 2006, cuyo contrato fue prórroga del adjudicado el ejercicio anterior, no aporta datos esenciales como el presupuesto invertido por países o descuentos obtenidos, por lo que resulta insuficiente.

Todo ello pone de manifiesto una falta de previsión de medios para efectuar un control efectivo de la ejecución del contrato por parte del Organismo, lo que ha dado lugar a una gestión contractual poco eficiente.

En concreto, la existencia de un plan de medios (y en su caso de las modificaciones del mismo) y de un informe final de ejecución de las campañas de difusión realizadas son

elementos sustantivos para controlar y verificar la realización de la inversión publicitaria planeada, por lo que su carencia pone de manifiesto un deficiente procedimiento de control del Organismo sobre la ejecución del contrato, como se ha puesto de manifiesto en el anterior apartado II.1.2.A.

- Las indicaciones y el baremo de puntos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares para la contratación, en régimen de alquiler, de la construcción de los elementos estructurales, montaje, desmontaje, mantenimiento, transporte, servicios complementarios y almacenamiento del pabellón TURESPAÑA en diversas ferias de turismo, en los tres ejercicios fiscalizados, son genéricos e imprecisos, en particular en lo relativo a la calidad de los materiales de construcción del pabellón, los medios técnicos y los recursos humanos puestos a disposición del proyecto. Los pliegos no contienen la información relativa a la cuantía máxima a abonar por el adjudicatario, en relación con los gastos de publicidad de licitación del contrato, a que hace referencia el artículo 67.2.g del RGLCAP. No obstante lo anterior, se ha podido comprobar que el Organismo ha rectificado la imprecisión en los pliegos del año 2010. Tampoco fue objeto de detalle, en los pliegos de dos de los tres concursos del ejercicio 2007, el presupuesto o coste máximo limitativo de cada feria individualmente considerada, de forma que los pliegos aprobados se limitaron a reflejar el presupuesto global para el conjunto de las ferias licitadas en el concurso.
- No constan en el expediente de contratación relativo a la “Construcción, diseño, montaje, desmontaje y servicios complementarios del Pabellón de España en la Feria de Gotemburgo 2005” (expediente 020005CTA19), adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad, las invitaciones cursadas a empresas del sector, tal y como determina el artículo 92 del TRLCAP, si bien al expediente se adjuntan tres ofertas económicas presentadas con anterioridad a su inicio por tres empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial del adjudicatario.

II.2.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA)

En 2005, el Organismo contrata la creatividad, la producción, el plan de medios y la difusión de la campaña de publicidad de seguros agrarios en un único expediente (03/2005), que adjudica mediante concurso público por un importe de 604.998 euros. La campaña para el ejercicio 2006 fue ejecutada mediante prórroga del contrato anterior, cuyo importe fue incrementado en un 3,7% y resultó posteriormente modificado contractualmente en un 20% a lo largo de su ejecución. En el 2007 fue licitado un nuevo contrato con el mismo objeto y finalmente adjudicado al mismo contratista por 650.000 euros (expediente 05/2007), e igualmente se aprobó una modificación en el ejercicio del 20%.

Entre las deficiencias encontradas en los mencionados expedientes se destacan:

- No se realizó la publicación de la licitación de ninguno de los expedientes en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), ni de su adjudicación en el BOE ni en el DOCE, incumpléndose lo dispuesto en los artículos 78 y 93 del TRLCAP.
- La concentración en un único expediente de contratación tanto de la creatividad, como de la producción, el plan de medios y la difusión publicitaria, obstaculiza el establecimiento de criterios de valoración objetivos, fijándose numerosos criterios subjetivos que dificultan la comparación de ofertas. Además, las ofertas económicas fueron abiertas antes que el sobre con los criterios técnicos, actuación para la que es de aplicación la valoración realizada en los puntos II.2.1.A) y II.2.1.E) anteriores.
- No se ha estipulado en los pliegos la titularidad y duración de los derechos de propiedad e imagen generados por la creatividad, ni de la presentación al cierre del contrato de un informe de ejecución sobre creatividad o plan de medios.
- La modificación en 2006 de la prórroga del contrato adjudicado en 2005, cuyo importe ascendió a 125.477 euros, se realizó para sufragar parte del coste de organización de la Conferencia Internacional que sobre los seguros agrarios como instrumento para la gestión de riesgos se celebró en Madrid en ese ejercicio, por lo que no coincide con el objeto del contrato prorrogado y, en consecuencia, debió licitarse uno nuevo. Asimismo, no resultan justificadas con suficiente detalle en el expediente las nuevas necesidades que, por razón de interés público, determinan la modificación del contrato adjudicado en 2007 ni el importe del reformado, tal y como exige el artículo 101.1 del TRLCAP.

Si bien no se deduce del expediente que se hayan producido pagos indebidos, lo cierto es que han tenido lugar deficiencias formales así como incumplimientos del TRLCAP, que en parte han sido reconocidos en el trámite de alegaciones, y que deben ser evitados.

Los demás gastos de publicidad y propaganda realizados durante los tres ejercicios fiscalizados se efectuaron mediante contratos menores, muchos de los cuales incumplen la prohibición de fraccionar el objeto del contrato que establece el artículo 68 del TRLCAP; así, en el ejercicio 2005, se adquieren a tres proveedores distintos 4.200 paraguas plegables por un importe total de 28.550 euros, sin que ninguno de los tres lotes excediese de la cuantía que para este tipo de contratos señala el artículo 201 del citado texto legal. También, en ese mismo ejercicio, se adquieren 4.200 mantas de viaje por un importe total de 28.842 euros en idénticas circunstancias. Asimismo, se fraccionan los gastos de distribución de material publicitario entre dos empresas que en los ejercicios 2005 y 2006 facturaron unos importes conjuntos de 19.162 y 19.434 euros respectivamente, y en 2007 se abonó a un único proveedor de estos servicios 35.813 euros mediante diversos pagos por el sistema de anticipos de caja fija, eludiéndose la aplicación de los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos establecidos en la citada norma.

II.2.2.C. FONDO DE REGULACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS DE LA PESCA Y CULTIVOS MARINOS (FROM)

Además de los defectos puestos de manifiesto en el Informe de Fiscalización del FROM, ejercicio 2007, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de julio de 2010, referidos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de creación y difusión publicitaria, en las comprobaciones efectuadas sobre los contratos de publicidad de los ejercicios 2005 a 2007 se han detectado las siguientes incidencias:

- En la adjudicación en 2005 del contrato de difusión en medios (expediente 071/05) se aplican criterios de valoración sobre los elementos cuantitativos y cualitativos de las ofertas que resultan de difícil comprobación durante la ejecución, al no estar cerrado el plan de emisiones en el momento de su concesión. Así, se valoran las franjas horarias de mayor audiencia (*prime time*) y el posicionamiento de la publicidad dentro de los bloques de anuncios, información que posteriormente no figura en los justificantes de las emisiones.
- En el expediente por el que se contrata el diseño y montaje del pabellón del FROM en la Feria Internacional de Productos Congelados Conxemar 2006, no consta la oferta técnica del adjudicatario del contrato ni se incluye el original o copia del reportaje fotográfico contratado.
- En los ejercicios fiscalizados el Organismo encargó a la sociedad estatal TRAGSA diversos trabajos de seguimiento y análisis de las campañas publicitarias. En los expedientes (152/04, 153/04, 157/05 y 158/05) figura como única justificación de los trabajos realizados las hojas de asistencia del personal a la sede del FROM. Se aprecia que los empleados de TRAGSA prestan servicios técnicos indefinidos y que, en ocasiones, suplen al personal del FROM en tareas propias del Organismo. Hay que advertir, que es necesario evitar, “tanto por los órganos gestores de personal como por los responsables de la gestión de los servicios, el recurso a la contratación de servicios externos para suplir las carencias de medios personales, cuando se trate de hacer frente a necesidades permanentes de personal, relacionadas con el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas la entidad u órgano de que se trate”, como señala el Tribunal en la Moción a las Cortes Generales, aprobada por el Pleno en su sesión de 26 de febrero de 2009.
- El servicio de mantenimiento de la web del Organismo se adjudicó, para los ejercicios 2005 y 2006, mediante contratos menores a la misma empresa (expedientes 170/04 y 135/05). Conforme establece el artículo 56 del TRLCAP, estos contratos están indebidamente tramitados como contratos menores al superar la prestación del servicio la duración de un año y constatarse que se trata de una necesidad permanente del Organismo. Esta situación se subsanó 2007 con la adjudicación del contrato mediante procedimiento negociado sin publicidad (expediente 005/06).

II.2.2.D. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO (CHT)

La totalidad de las contrataciones efectuadas por el Organismo, en el período fiscalizado, que han implicado gastos de publicidad se han realizado mediante contratos menores.

Como se ha indicado en el epígrafe II.1.2.D., en 2005 se adjudicaron tres contratos menores de 12.000 euros cada uno, según el siguiente detalle:

- Con fecha de gasto 16/05/2005 se abona a una empresa de consultoría de comunicación la factura nº 05/281, de 30 de abril y por el importe indicado, por la prestación de servicios de consultoría y asistencia técnica para la elaboración del “Plan estratégico de comunicación para las actuaciones realizadas por la CHT cofinanciadas por la Unión Europea”, que se aporta como justificación del gasto. En el expediente únicamente figura el documento O y la factura mencionada, lo que se ajusta al artículo 56 del TRLCAP para el caso de los contratos menores.

El plan presentado por el adjudicatario tiene fecha de 26 de abril de 2005, y entre sus estrategias señala la elaboración de un manual de estandarización de publicidad.

- Con fecha de gasto 30/06/2005 se abona a otra empresa la factura nº 137/05, de 21 de mayo, por la elaboración del “Manual de Estandarización de Publicidad para las actuaciones de la CHT cofinanciadas con fondos de la Unión Europea”. En el expediente figura un “Informe propuesta que habrá de regir el contrato menor del manual de estandarización de publicidad”, datado el 7 de marzo, en el que se aprueba la propuesta de adjudicación. Asimismo figuran las ofertas económicas de las tres empresas invitadas a presentarla, entre las que figura la de consultoría de comunicación, vinculada comercialmente con la adjudicataria.

Como justificación del gasto presenta un “Manual de estandarización de publicidad en prensa” y otro “Manual de estandarización vallas” que se ajustan al objeto del contrato, si bien formalmente, en ninguno de ellos se identifica a la empresa realizadora ni la fecha de su presentación.

- Con fecha de gasto 01/08/2005 se abona a la empresa de consultoría la factura 05/436, de 30 de junio, por la prestación de servicios de consultoría y asistencia para la comunicación de la inauguración de la estación depuradora de aguas residuales de La Gavia. En el expediente figura el documento O y la factura mencionada, lo que se ajusta al artículo 56 del TRLCAP para el caso de los contratos menores.

Adicionalmente, como justificación de la ejecución del contrato, presenta cuñas en distintas emisoras de radio y televisión reseñando la noticia de la inauguración de la depuradora el 6 de junio y fotografías de carteles de las obras realizadas. Asimismo

presenta el documento “La comunicación en la CHT”, en el que se detalla la asesoría realizada, y en el que se incluye el manual de estandarización de publicidad en prensa.

La cercanía de las fechas en que se autorizan y comprometen los gastos, y el análisis del material justificativo aportado, muestran que los contratos podrían responder a una misma asistencia técnica materializada en sucesivas acciones de comunicación realizadas durante el segundo trimestre de 2005, y su adaptación y homogeneización con las desarrolladas en el marco del Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua) del MMA, cuyo diseño publicitario correspondió a la empresa de consultoría de comunicación, adjudicataria de dos de los contratos menores citados, por lo que el procedimiento de contratación podría haber sido el negociado sin publicidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 210 del TRLCAP, y al haberse tramitado como menores, se ha podido producir un fraccionamiento del objeto del contrato prohibido por el artículo 68 del TRLCAP.

Por otra parte, en el ejercicio 2007, la inserción de anuncios en periódicos provinciales para las comunicaciones de la relación de bienes y derechos afectados por las expropiaciones (artículos 17 y 24.2 del Reglamento de la Ley de expropiación forzosa), contratadas directamente por el Organismo con los medios, han superado el importe de 12.020 euros que para los contratos menores señala como límite el artículo 201 del TRLCAP.

II.2.2.E. INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO (INC)

EL Organismo adjudicó en 2006 a un mismo contratista la edición de unos folletos informativos relativos a la campaña “Como disfrutar sus vacaciones en España”, vulnerando la prohibición del fraccionamiento de los contratos, establecida por el artículo 68 del TRLCAP. La edición de estos folletos se materializó en la aprobación de dos contratos menores, por importes de 9.432 y 5.900 euros, el primero relativo a la impresión de los folletos en inglés y el otro a la impresión de los mismos folletos en castellano. La memoria justificativa de ambas operaciones, aprobada con tan solo tres días de diferencia, excepto por el número de ejemplares de cada idioma, es idéntica en todos sus términos. La suma de las dos operaciones supera los límites fijados en el artículo 201 del TRLCAP para esta clase de contratos.

II.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 29/2005 DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

En este apartado se exponen los resultados del análisis de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación realizadas, a efectos de determinar su adecuación a lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuyos objetivos prioritarios pretenden garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas y cuya realización debe responder a los principios de eficacia, austeridad y eficiencia.

La Ley crea, en su artículo 11, la Comisión de publicidad y comunicación institucional, adscrita al Ministerio de la Presidencia, que se constituyó formalmente el 28 de enero de 2006.

Corresponde a la Comisión la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la AGE. La Comisión debe elaborar anualmente – a partir de las propuestas recibidas de todos los ministerios – un plan de publicidad y comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la AGE, incluidas las de las entidades adscritas a ésta.

Igualmente, la Ley obliga al Gobierno a elaborar un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en la Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. El informe de cada ejercicio se remitirá a las Cortes Generales en el primer periodo de sesiones del año siguiente al que se refiere y será puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

En relación con el cumplimiento de la Ley 29/2005 se realizan las siguientes observaciones:

Como consecuencia de las fechas de entrada en vigor de la Ley y de constitución de la Comisión de publicidad y comunicación institucional, en 2006 no se elaboró el plan previsto en la Ley, siendo el informe comprensivo de las campañas realizadas durante el ejercicio 2006 el primer documento elaborado por la Comisión. En 2007 la Comisión elaboró tanto el plan como el posterior informe de publicidad y comunicación con las campañas ejecutadas en dicho ejercicio. Ambos informes anuales se pueden consultar en la página web <http://www.lamoncloa.gob.es/CPCI/index.htm>.

- No han sido aprobados los pliegos de cláusulas generales para la contratación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación que, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley, debe aprobar el Consejo de Ministros.

Como se ha indicado en el anterior apartado II.2, las entidades fiscalizadas han aplicado criterios heterogéneos para la licitación y adjudicación de los contratos relativos a la creación y difusión de publicidad. Esta heterogeneidad hubiera podido evitarse si se hubiera cumplido el mandato recogido en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que prevé la aprobación, por el Consejo de Ministros y previo dictamen del Consejo de Estado, de los pliegos de cláusulas generales para la contratación de las campañas institucionales. Sin embargo, la Comisión de publicidad y comunicación, en lugar de proceder a la elaboración de estos pliegos¹³, optó por incluir los aspectos de interés común de la contratación de la publicidad de los distintos Departamentos Ministeriales en una “Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional”, aprobada por la Presidenta de la Comisión, según consta en las actas de los Plenos celebrados el 28 de enero y el 3 de febrero de 2010.

Esta opción se fundamentaba en la escasa operatividad de los pliegos de cláusulas generales y en la carencia de entidad de la materia para ser objeto de un Acuerdo del Consejo de Ministros, así como en la posible incompatibilidad con el artículo 98 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público¹⁴, que recoge el carácter facultativo de una previsión similar al mandato contemplado en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005. Este criterio fue también compartido por los representantes del Servicio Jurídico del Estado y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, según parece desprenderse del documento entregado al equipo fiscalizador “Reunión Grupo Interministerial de Publicidad (15 de octubre de 2009)”, en la que se acuerda descartar tanto los pliegos generales como los pliegos tipo e incluir los puntos de interés común a todos los ministerios en una “Guía de Buenas Prácticas”, con la perspectiva de transformarlos en una recomendación de la Junta Consultiva de Contratación.

Este Tribunal no puede compartir el criterio expresado, desde el momento en que la aprobación, con carácter facultativo, de los pliegos de cláusulas administrativas generales no fue introducida ex novo por la Ley de Contratos del Sector Público, puesto que estaba ya prevista en el artículo 48.1 del TRLCAP, que se encontraba en vigor en el momento en que fue aprobada la Ley 29/2005. Esta circunstancia patentiza que la intención del legislador fue establecer una regulación específica, en forma de mandato, para los contratos regulados por esta última Ley, por lo que todo ello lleva a concluir que lo dispuesto en la ley especial debe primar sobre lo establecido en la ley general, por aplicación del principio *lex specialis derogat legi generali*.

Por lo demás, es claro que un mandato establecido en una norma legal no puede dejarse sin efecto mediante la invocación a la escasa operatividad de los pliegos o a la

¹³ En el ejercicio de la función que para esta elaboración le viene encomendada por el artículo 5.c del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la comisión y el Plan anual de publicidad.

¹⁴ En la actualidad, artículo 114.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

carencia de entidad de la materia. Por el contrario, si la Comisión considera que las circunstancias aconsejan optar por una fórmula distinta a la contemplada en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005 debería pronunciarse, en el ámbito de sus competencias, por la necesidad de promover la derogación expresa de este precepto.

- En general, tanto el Plan de publicidad y comunicación de 2007 como los informes de 2006 y 2007 recogen formalmente la información prevista en la Ley, si bien se ha apreciado una disparidad de criterios entre las diferentes entidades fiscalizadas en relación con la asignación de gastos y actividades a las campañas y la información de costes de las campañas que se ejecutan en varios años. Gran parte de estos defectos se han subsanado en los ejercicios siguientes como consecuencia del desarrollo y aplicación de las instrucciones de la Comisión.
- Las entidades fiscalizadas se han abstenido de realizar campañas institucionales durante los periodos electorales coincidentes con los ejercicios fiscalizados, de acuerdo con la prohibición señalada por la Ley en su artículo 10, con la excepción que se señala para el MVIV.

En el ejercicio 2007 el MVIV realizó una campaña de comunicación “al objeto de informar a los ciudadanos de las diferentes actuaciones y medidas adoptadas por el Ministerio”. El contrato para la difusión de esta campaña (expediente 818/2007), cuyo plazo de ejecución finalizaba el 31 de diciembre de 2007, fue prorrogado hasta enero de 2008. El importe de la prórroga ascendió a 1.200 miles de euros y se emitieron un total de 228 anuncios en TV entre los días 6 y 19 de ese mes, según la certificación de emisiones de una entidad independiente. La convocatoria de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008 en el BOE de 15 de enero produjo que se vulnerase la prohibición de realizar campañas institucionales en periodo electoral, establecida en el artículo 10 de la Ley 29/2005.

Los contenidos de las campañas analizadas cumplieron las disposiciones generales establecidas en la Ley 29/2005, resultando sus objetivos coherentes con la actividad y funciones de las entidades que las realizan.

En el periodo fiscalizado fueron presentadas ante el Comité de Recursos de la Comisión nueve reclamaciones solicitando el cese o suspensión de campañas institucionales. De las reclamaciones presentadas, cuatro fueron inadmitidas (dos por extemporáneas y dos por incompetencia del Comité sobre la materia) y cinco desestimadas, de las cuales tres fueron recurridas en vía contencioso-administrativa, rechazando las sentencias las pretensiones de los recurrentes.

- Finalmente, en relación con los objetivos pretendidos de eficacia, austeridad y eficiencia, se pone de manifiesto la falta de mecanismos observada para la cuantificación y valoración del cumplimiento de los objetivos de las campañas. En

general, no consta que se hayan realizado estudios previos (pre-test) o posteriores (post-test) en relación con las campañas de publicidad de estos años, no existiendo medidas de seguimiento y control de su impacto. Tan sólo pueden señalarse, a modo de excepción, TURESPAÑA y el FROM.

TURESPAÑA realizó estudios de investigación de mercado relacionados con la forma de instrumentar la publicidad en los diferentes países, así como estudios de impacto o evaluación de las campañas de difusión en medios tradicionales (“*off line*”) en el periodo analizado y encomendó el seguimiento y control de las campañas “*on line*” a la Sociedad Estatal de Gestión de la Información Turística S.A (SEGITTUR), sociedad participada en su totalidad por la AGE, que elaboró los informes sobre los servicios prestados por la agencia adjudicataria de las campañas.

Por su parte, el FROM contrató con algunas empresas la realización de estudios de impacto y pos-test, si bien no se aprecia que posteriormente se haya efectuado una evaluación de sus resultados (desviaciones) ni que se hayan considerado para la redefinición de las campañas y de sus objetivos.

En los apartados siguientes se exponen los resultados de las comprobaciones realizadas sobre la ejecución presupuestaria de las campañas realizadas por las entidades fiscalizadas en relación con su plasmación en los informes de publicidad y comunicación correspondientes.

II.3.1. Administración General del Estado

En el anexo 5 figuran los importes que, al menos, deben imputarse por los ministerios fiscalizados al conjunto de las campañas realizadas en los ejercicios examinados, así como las diferencias existentes respecto a los que en su caso figuran en los informes anuales. Entre los ministerios con diferencias más importantes destacan:

II.3.1.A. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (MEH)

Las campañas incluidas en los Informes de Publicidad de los ejercicios 2006 y 2007 registran unos costes estimados, dado que en el momento de su elaboración todavía no se disponía de las facturas de las últimas acciones realizadas al cierre de los dos ejercicios, por lo que, los gastos incluidos en sendos informes presentan un exceso de 455 miles de euros el primero de los ejercicios y un defecto de 485 miles los del segundo respecto de los incluidos en la liquidación de ambos presupuestos.

II.3.1.B. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)

El Informe anual del ejercicio 2007 no incluye un importe de, al menos, 1.272.845 euros por no integrar información de la totalidad de las campañas o no haber incorporado a las realizadas la totalidad de los costes:

- En el ejercicio se adjudicó un contrato de servicio para la promoción de productos agroalimentarios por importe de 1.189.000 euros, de los cuales 900.000 euros se reconocieron como gasto en 2007 y el resto en 2008, para el diseño y producción de las campañas "Etiquetado de los alimentos", "Modelo europeo de producción", "Logos europeos de calidad diferenciada", "Fruta de temporada" y "Promoción de medidas de desarrollo rural", si bien no se llevó a cabo el oportuno desglose del coste del servicio para determinar la parte que cabría imputar a cada una de ellas. Los importes citados no figuran en los Informes anuales de 2007 y 2008, ni de forma global ni distribuidos por campañas. La primera de las campañas citadas es la única mencionada en el Informe de 2007.
- La campaña "Etiquetado de los alimentos" se incluyó en el Informe con un coste de 809.712 euros, correspondiente a su difusión en medios de comunicación. No obstante habría que añadir como coste de la campaña el gasto de tres actuaciones consistentes en la edición de folletos y carteles informativos por un importe global 23.780 euros llevadas a cabo a finales de 2007.
- La campaña "Promoción de medidas de desarrollo rural" no estaba contemplada en el Plan de 2007 y tampoco figura en el Informe anual de dicho año. En relación con la misma se encargó a TRAGSATEC, S.A. una asistencia técnica para la elaboración de contenidos y elementos de difusión y promoción, por importe de 399.950 euros, de los cuales 349.064 euros se reconocieron como gasto en 2007. En el Informe anual de 2008 tampoco figura reflejada dicha campaña.

II.3.1.C. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (MSC)

Por Orden del MSC de 15 de octubre de 1996 se constituyó la Comisión de Información Administrativa en el MSC, con la función, entre otras, de determinar las líneas comunes de actuación que orientan la actividad informativa del departamento. De la ausencia de reuniones de la Comisión cabe concluir que la misma no estuvo operativa en el periodo fiscalizado, por lo que no ha podido constatarse la existencia en el MSC de un procedimiento formal definido de previsión y planificación de las campañas a realizar en cada ejercicio, al margen de la información contenida en los planes anuales de publicidad.

Se han detectado numerosas operaciones no incluidas que deberían integrar el coste de las campañas, incrementando por tanto el importe reflejado en el Informe de Publicidad y

Comunicación Institucional correspondiente al ejercicio 2006. La diferencia de al menos 681.684 euros entre el coste auditado y el declarado en el Informe anual se debe a 35 actuaciones publicitarias que el MSC no ha incluido en las correspondientes campañas. La mayor parte de la diferencia, 410.350 euros, corresponde a diez actuaciones no imputadas a la campaña “Prevención del tabaquismo. Gracias por no fumar”.

La campaña “Prevención de la obesidad infantil” figura en el Informe anual de 2006 como realizada por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Organismo autónomo dependiente del MSC. No obstante, la totalidad del coste de la campaña se realizó con cargo a partidas presupuestarias del Ministerio.

Asimismo, en el Informe anual de 2007 figura la campaña “Uso responsable de antibióticos” como realizada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, Organismo autónomo adscrito al MSC, con un coste de 4.974.171 euros, de los que 2.003.420 euros se imputaron a partidas presupuestarias del Ministerio.

II.3.1.D. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (MVIV)

Durante los ejercicios fiscalizados el MVIV realizó la campaña de publicidad institucional para difundir el “Plan de Vivienda 2005-2008” y la campaña de comunicación “al objeto de informar a los ciudadanos de las diferentes actuaciones y medidas adoptadas por el Ministerio” (con gasto en los ejercicios 2007 y 2008).

Los Informes de publicidad de los años 2006 y 2007 reflejan los importes de los contratos de publicidad adjudicados en esos ejercicios y no el coste de la ejecución de las campañas durante los mismos. Por otra parte, no se han facilitado los planes de medios relativos a las campañas de difusión realizadas.

II.3.2. Administración Institucional

En el anexo 6 figuran los importes que, al menos, deben imputarse por los organismos fiscalizados al conjunto de las campañas realizadas en los ejercicios analizados, así como las diferencias existentes respecto a los que en su caso figuran en los informes anuales.

No se incluyen en el anexo los organismos autónomos Instituto Nacional de Estadística, Parque de Maquinaria e Instituto Nacional de Consumo, por referirse la información del primero de ellos a campañas de publicidad normativa¹⁵ que no ha sido objeto de análisis; y los otros dos porque no ejecutaron campañas publicitarias durante el período fiscalizado,

¹⁵ Publicidad realizada en cumplimiento del artículo 24.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

por lo que no existe ninguna referencia a los mismos en los correspondientes informes de publicidad y comunicación.

Como organismos con diferencias significativas destacan:

II.3.2.A. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA)

Las campañas de publicidad realizadas por TURESPAÑA en los años fiscalizados, genéricamente denominadas "Promoción del Turismo de España en el Exterior", tenían la consideración de institucionales, y como tales se reflejaron en los planes e informes anuales de publicidad institucional. No obstante lo anterior, por acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de mayo de 2008 las campañas de TURESPAÑA pasan a ser campañas de tipo comercial, quedando por tanto fuera del objeto y ámbito de la Ley 29/2005 de Publicidad y comunicación Institucional (artículo 1.2).

En los Informes de Publicidad de 2006 y 2007 se ponen de manifiesto los importes de adjudicación de los contratos de difusión de publicidad en medios tradicionales ("off line"), y no se informa de los gastos ejecutados, ni de las modificaciones de los contratos iniciales, ni de los contratos de difusión de publicidad en Internet ("on line"), ni de los de creatividad publicitaria, por lo que los importes son inferiores en 6.614 y 6.028 miles de euros a los costes de la campaña en los ejercicios correspondientes.

II.3.2.B. ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS (ENESA)

El Informe de Publicidad y Propaganda Institucional de los ejercicios 2006 y 2007 indica la existencia de dos campañas comerciales diferenciadas en el Organismo: "ENESA Informa" y "Publicidad de Seguros Agrarios". Ambas campañas tienen por objeto común informar de distintos aspectos del plan anual de seguros que aprueba el Gobierno, por lo que debieran considerarse una misma.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES

1.- En los ejercicios fiscalizados, la liquidación presupuestaria de los gastos de publicidad imputados al subconcepto 226.02 "Publicidad y propaganda" y al concepto 640 "Gastos en inversiones de carácter inmaterial" es representativa de las operaciones efectuadas, de acuerdo con su naturaleza y con la definición de los códigos de clasificación económica de los gastos que establece la Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos. No obstante, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha aplicado gastos de esta naturaleza a subconceptos distintos no previstos en la citada Resolución, si bien las partidas a las que se ha aplicado el gasto formaban parte del mismo crédito vinculante; y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera ha aplicado estos gastos al concepto 301 "Gastos de emisión, modificación y cancelación" del programa de gasto 951 M "Amortización y gastos financieros de la Deuda Pública en moneda nacional" de la Sección 06 "Deuda Pública". En ambos casos la aplicación de los gastos es acorde con las rúbricas presupuestarias que figuran en los presupuestos aprobados (epígrafe II.1).

2.- La Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos, posibilita la habilitación de créditos para atender gastos de los aquí considerados en el subconcepto 226.02 "Publicidad y propaganda" y en el artículo 64 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial", en este último caso cuando los gastos, no materializados en activos, sean susceptibles de producir efectos en ejercicios futuros, citando expresamente los relativos a campañas de promoción de turismo, ferias y exposiciones. El criterio establecido para definir los gastos a atender con créditos del artículo 64 es ambiguo e impreciso y, por tanto, insuficiente para delimitar qué gastos de esta naturaleza han de considerarse corrientes e imputarse al capítulo 2 y qué otros deben considerarse de capital y aplicarse al capítulo 6. Esta ambigüedad e imprecisión tienen la inadecuada consecuencia de permitir cierto grado de discrecionalidad a la hora de clasificar los gastos en uno u otro capítulo presupuestario (epígrafe II.1).

Entre los ministerios fiscalizados, únicamente el de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA) y el de Medio Ambiente (MMA) utilizaron créditos del concepto 640 para atender gastos de publicidad en el periodo fiscalizado. El presupuesto del MAPA no recogía ningún proyecto de inversión específico relativo a campañas publicitarias, ni tampoco en los expedientes de gasto se consideró la afección de éstos a campañas de promoción con proyección de sus efectos sobre ejercicios futuros, por lo que este Tribunal de Cuentas considera que los presupuestos del MAPA deberían consignar estos créditos en el subconcepto 226.02 (epígrafe II.1.1).

El tratamiento contable de los gastos de publicidad aplicados por TURESPAÑA y el FROM al concepto 640 "Gastos de inversiones de carácter inmaterial" ha sido acorde con los principios contables y normas de valoración, al ser regularizados en todos los casos con

cargo al resultado económico-patrimonial de cada ejercicio. Por el contrario, la Confederación Hidrográfica del Tajo procedió a la activación en la cuenta 219 "Otro inmovilizado inmaterial" de gastos por importe de 267.925 euros, por una campaña de comunicación ejecutada en colaboración con la Junta de Extremadura y otros gastos de publicidad, previendo su amortización en 10 años. En opinión de este Tribunal esos gastos no debieron considerarse activables (epígrafe II.1.2).

3.- Existe un elevado número de deficiencias e irregularidades en la justificación de los expedientes de gasto analizados, entre las que destacan la carencia de los planes de medios o detalle de aquellos en los que se realiza la difusión, la falta de aportación de los certificados de emisión realizados por terceros o los informes de las cadenas de la difusión publicitaria en los medios, y la falta de comprobantes de numerosas inserciones en prensa (epígrafes II.1.1 y II.1.2).

El Ministerio de la Vivienda no ha aportado el informe o trabajo correspondiente a una asistencia técnica para la formulación de una estrategia informativa de divulgación de las medidas adoptadas por el Departamento, ni el estudio sobre nuevos conceptos publicitarios, por un importe agregado de 40.500 euros (epígrafes II.1.1. E).

El Ministerio de Medio Ambiente, el de la Vivienda y TURESPAÑA imputan a los créditos del ejercicio corriente obligaciones generadas en ejercicios anteriores, por compromisos adquiridos de conformidad con el ordenamiento y para los que existía crédito disponible, sin el informe favorable previo de la Dirección General de Presupuestos, ni la autorización de los titulares de los departamentos ministeriales correspondientes a que hace referencia el artículo 34.3 de la Ley General Presupuestaria (epígrafes II.1.1.C, II.1.1.E y II.1.2.A).

4.- El Ministerio de Medio Ambiente, el de Agricultura y TURESPAÑA no han cumplido la obligación formal de remitir al Tribunal de Cuentas copia certificada y extracto de los expedientes de cuatro, uno y dos contratos, respectivamente, formalizados en el periodo fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 57 del TRLCAP. No obstante, los mencionados contratos han estado disponibles para su revisión durante la fiscalización.

Excepto por la falta de remisión de los contratos señalados, el retraso en el envío de algunos expedientes respecto del plazo establecido en ese artículo, y la falta de inclusión de algunos contratos en las relaciones certificadas recibidas, determinadas en el artículo 40.2 de la LFTCu, de conformidad con la Instrucción General sobre el envío de esa documentación a este Tribunal, las entidades fiscalizadas han cumplido con carácter general con la obligación de enviar al Tribunal de Cuentas la documentación de los contratos celebrados en el periodo fiscalizado, a que se refiere la normativa citada (epígrafes II.2.1 y II.2.2).

5.- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que han de regir la contratación, no siempre incluyen el importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del

contrato que debe abonar el adjudicatario a que se refiere el artículo 67.2 del RGLCAP, ni se incluyó esa información en los anuncios de la licitación en el BOE. Tampoco fue objeto de publicación en el BOE, según establece el artículo 93 de ese texto legal, la adjudicación de algunos contratos celebrados en el periodo.

El Ministerio de la Vivienda y TURESPAÑA utilizaron la tramitación urgente para gestionar importantes expedientes de contratación, sin que concurrieran las causas de necesidad inaplazable o las razones de interés público requeridas por el artículo 71 del TRLCAP.

Los criterios de valoración establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigieron la contratación de la creación publicitaria de algunas campañas, recogieron diferentes aspectos a valorar como “propuesta creativa”, “originalidad”, “enfoque informativo” que no responden a criterios evaluables de forma objetiva. Esta evaluación por los órganos de contratación en relación con los criterios cuya cuantificación dependía de juicios de valor restó transparencia y objetividad a los procedimientos de adjudicación cuando se licitaba conjuntamente la creatividad y la difusión en los medios. Asimismo, la inclusión como criterio de valoración del concepto “acciones complementarias sin coste” o “acciones de publicidad no convencional”, no evaluadas económicamente en distintos expedientes de contratación de la difusión en medios, no resulta acorde con el principio de objetividad e introduce un grado de discrecionalidad excesivo a favor de los órganos de contratación.

En la licitación de algunos contratos celebrados por el Ministerio de Economía y Hacienda, TURESPAÑA y ENESA se realizó la apertura de los sobres con la proposición económica con antelación a la valoración de los aspectos cualitativos. Aunque este orden de apertura de las ofertas económica y técnica fue legal, en opinión del Tribunal de Cuentas reiterada en numerosos informes, hubiera resultado más deseable que la oferta técnica hubiera sido conocida y valorada con anterioridad para alcanzar una mayor objetividad, debiendo subrayarse que esta materia ha quedado ya adecuadamente regulada (epígrafes II.2.1 y II.2.2).

6.- Se han encontrado deficiencias que afectan a numerosos contratos celebrados en el periodo, como son: la insuficiente justificación en los expedientes de la necesidad del objeto del contrato a que se refiere el artículo 13 del TRLCAP, así como la inadecuada concreción de dicho objeto; los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares no contienen los elementos necesarios para concretar las obligaciones del contratista, ni especifican las características técnicas que habían de reunir los bienes o prestaciones del contrato, ni el precio de los servicios a contratar, incumpléndose lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del RGLCAP.

Se ha detectado la existencia de contratos menores de cuyo análisis se concluye que derivan en ocasiones del fraccionamiento de su objeto con el fin de disminuir la cuantía del

mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda, incumpléndose lo dispuesto por el artículo 68 del TRLCAP.

El FROM adjudicó el servicio de mantenimiento de la web del Organismo, para los ejercicios 2005 y 2006, mediante contrato menor a la misma empresa. Conforme establece el artículo 56 del TRLCAP, estos contratos están indebidamente tramitados como contratos menores al superar la prestación del servicio la duración de un año y constatarse que se trata de una necesidad permanente del Organismo. No obstante, esta situación se subsanó en 2007 con la adjudicación del contrato mediante procedimiento negociado sin publicidad.

En el contrato negociado sin publicidad por TURESPAÑA para la “Construcción, diseño, montaje y desmontaje del Pabellón de España en la Feria de Gotemburgo 2005”, no consta que se hayan solicitado las tres ofertas preceptivas que señala el artículo 92 del TRLCAP (epígrafes II.2.1 y II.2.2).

7.- Las peculiaridades de la contratación de la publicidad, tanto de la creación como de la difusión publicitaria, exigen un especial examen del régimen de recepción de las prestaciones integrantes del objeto del contrato asumidas por el contratista. Entre las incidencias más relevantes, puestas de manifiesto en los anteriores epígrafes II.2.1 y II.2.2, se señalan las siguientes:

- Numerosos contratos de publicidad adjudicados en el periodo resultan modificados para adaptar la gestión contractual a la realidad material en la que deben efectuarse. En muchos de ellos no resulta justificado con suficiente detalle en el expediente las nuevas necesidades que, por razón de interés público, determinan la modificación del contrato, ni consta su formalización, tal y como exige el artículo 101 del TRLCAP.
- Las ofertas de los adjudicatarios de diversos contratos no especifican con precisión las actuaciones previstas y ni el presupuesto ni las facturas presentadas por el contratista reflejan el coste individual de las distintas prestaciones.
- No se ha proporcionado el plan de medios de varios contratos de difusión publicitaria o de sus modificaciones, ni el informe final de la ejecución de los planes de emisión aprobados, por lo que no ha sido posible comprobar en estos casos la adecuación de los gastos al contrato. En relación con algunas de las prestaciones del contratista en diversos expedientes no consta su realización material y en otros consta que se han realizado pero en cantidades inferiores a lo contratado.
- En los convenios de colaboración suscritos por el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación con entidades públicas y privadas para el desarrollo de un conjunto de acciones promocionales, las principales deficiencias se refieren al funcionamiento de

los órganos de supervisión y al control y seguimiento de la ejecución de lo convenido.

8.- Las entidades fiscalizadas se han abstenido de realizar campañas institucionales durante los periodos electorales coincidentes con los ejercicios fiscalizados, de acuerdo con la prohibición señalada por la Ley 29/2005 en su artículo 10, con la excepción del Ministerio de la Vivienda que, en el ejercicio 2007 realizó una campaña de comunicación que fue prorrogada hasta enero de 2008, emitiéndose un total de 228 anuncios en TV entre los días 6 y 19 de ese mes, según la certificación de emisiones de una entidad independiente. Ello supuso la vulneración de la prohibición establecida en el mencionado artículo, dado que la convocatoria de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008 se publicó en el BOE de 15 de enero.

Los contenidos de las campañas analizadas cumplieron las disposiciones generales establecidas en la Ley 29/2005, resultando sus objetivos coherentes con la actividad y funciones de las entidades que las realizan (epígrafe II.3).

9.- Como consecuencia de las fechas de entrada en vigor de la Ley y de constitución de la Comisión de publicidad y comunicación institucional, en 2006 no se elaboró el plan previsto en la Ley, siendo el Informe de Publicidad de ese ejercicio el primer documento elaborado por la Comisión.

En general, tanto el Plan de publicidad y comunicación de 2007 como los Informes de 2006 y 2007 recogen formalmente la información prevista en la Ley, si bien se ha apreciado una disparidad de criterios entre las diferentes entidades fiscalizadas en relación con la asignación de gastos y actividades a las campañas y la información de costes de las campañas que se ejecutan en varios años.

Como excepciones más significativas se encuentran el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y TURESPAÑA. En el caso del Ministerio los informes no incluyen todas las campañas realizadas o no indican correctamente los costes de su ejecución. Por su parte, TURESPAÑA únicamente incluye en ambos informes los contratos de difusión de publicidad en medios tradicionales, por lo que la información de los costes de las campañas de esos ejercicios se encuentra minorada en 6.614 y 6.028 miles de euros, respectivamente. Gran parte de estos defectos se han subsanado en los ejercicios siguientes como consecuencia del desarrollo y aplicación de las instrucciones de la Comisión (epígrafe II.3).

10.- Las entidades fiscalizadas han aplicado criterios heterogéneos para la licitación y adjudicación de los contratos relativos a la creación y difusión de publicidad. Esta heterogeneidad hubiera podido evitarse si se hubiera cumplido el mandato recogido en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que prevé la aprobación, por el Consejo de Ministros y previo dictamen del

Consejo de Estado, de los pliegos de cláusulas generales para la contratación de las campañas institucionales. Sin embargo, la Comisión de publicidad y comunicación, en lugar de proceder a la elaboración de estos pliegos, optó por incluir los aspectos de interés común de la contratación de la publicidad de los distintos Departamentos Ministeriales en una “Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional”, aprobada por la Presidenta de la Comisión, opción que se fundamentaba en la escasa operatividad de los pliegos de cláusulas generales y en la carencia de entidad de la materia para ser objeto de un Acuerdo del Consejo de Ministros, así como en la posible incompatibilidad con el artículo 98 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, que recoge el carácter facultativo de una previsión similar al mandato contemplado en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005.

Este Tribunal no puede compartir el criterio en que se fundamenta esta opción, por cuanto considera que la intención del legislador fue establecer una regulación específica, en forma de mandato, para los contratos regulados por la Ley 29/2005, mandato que no puede dejarse sin efecto mediante la invocación a la escasa operatividad de los pliegos o a la carencia de entidad de la materia (epígrafe II.3).

11.- En relación con los objetivos pretendidos de eficacia, austeridad y eficiencia, se pone de manifiesto la falta de mecanismos para la cuantificación y valoración del cumplimiento de los objetivos de las campañas. Excepto por TURESPAÑA y el FROM, no consta que se hayan realizado estudios previos (pre-test) o posteriores (post-test) en relación con las campañas de publicidad de estos años, no existiendo medidas de seguimiento y control de su impacto (epígrafe II.3).

III.2. RECOMENDACIONES

1.- El Tribunal de Cuentas desde una perspectiva técnica considera que el tipo de gastos aquí analizados, por no ser activables de acuerdo con las normas contables, no deberían comprenderse entre los créditos para inversiones reales (capítulo 6) sino entre los créditos para gastos corrientes (capítulo 2).

2.- Pudiera resultar conveniente modificar la Orden por la que se regula la estructura presupuestaria para sustituir el subconcepto 226.02 por dos nuevos subconceptos que permitan distinguir nítidamente la dotación presupuestaria para la publicidad administrativa de la asignada a la publicidad institucional, y atribuirle legalmente el carácter de crédito limitativo y vinculante, como acuerda instar al Gobierno la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución de 3 de octubre de 2006.

3.- Deberían adoptarse las medidas precisas para que el envío al Tribunal de Cuentas de las relaciones anuales de los contratos y de los expedientes de contratación se efectúe en los términos preceptuados por la normativa reguladora, siguiendo el modelo previsto en la

Instrucción General relativa a la remisión a este Tribunal de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados.

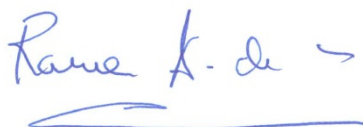
4.- Debería revisarse y controlarse por los órganos de contratación la precisión del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares con el fin de incrementar el grado de objetividad, delimitando y ponderando los métodos de valoración y excluyendo aquellos extremos no acordes con la normativa reguladora. Igualmente los pliegos o el documento de formalización del contrato tendrían que precisar con mayor detalle las obligaciones asumidas por el contratista.

5.- La Comisión de publicidad y comunicación debe elaborar los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros.

6.- Los órganos de contratación se deberían dotar de instrumentos para medir el impacto de las campañas de publicidad y el cumplimiento de sus objetivos mediante un proceso sistematizado y profesional, lo que requiere reservar una parte del presupuesto, junto al de creatividad y compra de medios, para la contratación de empresas especializadas, no vinculadas a las empresas adjudicatarias de la ejecución de las campañas.

Madrid, 31 de enero de 2013

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón Á. de Miranda García", with a horizontal line underneath.

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

- 1.- ÁMBITO SUBJETIVO Y MUESTRA SELECCIONADA
- 2 – EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS DE PROMOCIÓN Y PUBLICIDAD
- 3.- RELACIÓN DE CONTRATOS Y CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
- 4.- RELACIÓN DE CONTRATOS Y CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL
- 5.- CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DESVIACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
- 6.- CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DESVIACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

ANEXO 1

Sección / Organismo	ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	Seleccionado en la muestra
15	Ministerio de Economía y Hacienda	SI
15101	Instituto de Estudios Fiscales	
15102	Tribunal de Defensa de la Competencia	
15103	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC)	
15104	Comisionado para el Mercado de Tabacos	
15105	Instituto Nacional de Estadística (INE)	SI
15202	Parque Móvil del Estado	
17	Ministerio de Fomento	
17238	Centro de Estudios y Experim. Obras Públicas (CEDEX)	
17239	Centro Nacional de Información Geográfica.	
20	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	
20101	Inst. Reest. Minería Carbón y Des. Comarcas Mineras	
20102	Oficina Española de Patentes y Marcas	
20207	Centro Español de Metrología.	
20208	Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA).	SI
21	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	SI
21112	Agencia para el Aceite de Oliva.	
21207	Entidad Estatal de Seguros Agrarios.	SI
21208	Fondo de Regul. y Org. Mercado Prod. Pesca (FROM)	SI
21211	Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)	
23	Ministerio de Medio Ambiente	SI
23101	Parques Nacionales	
23225	Conf. Hidrográfica del Duero	
23226	Conf. Hidrográfica del Ebro	
23228	Conf. Hidrográfica del Guadalquivir	
23229	Conf. Hidrográfica del Guadiana	
23230	Conf. Hidrográfica del Júcar	
23232	Conf. Hidrográfica del Segura	
23233	Conf. Hidrográfica del Norte	
23234	Conf. Hidrográfica del Tajo	SI
23236	Mancomunidad de los canales del Taibilla	
23237	Parque de Maquinaria	SI
26	Ministerio de Sanidad y Consumo	SI
26102	Instituto Nacional del Consumo (INC)	SI
26104	Agencia Esp. Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)	
27	Ministerio de la Vivienda	SI

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS DE PROMOCION Y PUBLICIDAD

(miles de euros)

Sección / Organismo		Concepto	2005			2006			2007		
			Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.	Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.	Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.
15	Ministerio de Economía y Hacienda	226.02	492	491	100	500	386	77	531	431	81
		301 (1)	51.293	33.619	66	55.087	25.520	46	40.396	28.341	70
		Totales	51.785	34.110	66	55.587	25.906	47	40.927	28.772	70
15105	INE	226.02	221	110	50	242	198	82	190	128	67
		Totales	221	110	50	242	198	82	190	128	67
20208	TURESPAÑA	226.02	60	54	90	60	55	92	60	34	57
		640 (2)	61.498	56.707	n.r.	71.814	63.431	n.r.	76.841	66.151	n.r.
		Totales	61.558	56.761	n.r.	71.874	63.486	n.r.	76.901	66.185	n.r.
21	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	226.02	105	136	130	105	115	110	146	133	91
		640 (2)	82.527	5.346	n.r.	113.969	6.688	n.r.	125.790	7.638	n.r.
		Totales	82.632	5.482	n.r.	114.074	6.803	n.r.	125.936	7.771	n.r.
21207	ENESA	226.02	849	904	106	1.061	980	92	965	1.014	105
		Totales	849	904	106	1.061	980	92	965	1.014	105
21208	FROM	226.02	140	123	88	15	11	73	21	13	62
		640 (2)	15.955	14.609	n.r.	16.914	16.158	n.r.	16.414	15.184	n.r.
		Totales	16.095	14.732	n.r.	16.929	16.169	n.r.	16.435	15.197	n.r.

EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS DE PROMOCION Y PUBLICIDAD

(miles de euros)

Sección / Organismo		Concepto	2005			2006			2007		
			Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.	Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.	Créditos definitivos	O. R. Netas	% Ejecuc.
23	Ministerio de Medio Ambiente	226.02	1.344	737	55	1.435	775	54	1.312	788	60
		640 (2)	102.079	11.131	n.r.	121.314	11.623	n.r.	120.539	10.183	n.r.
		Totales	103.423	11.868	n.r.	122.749	12.398	n.r.	121.851	10.971	n.r.
23234	C.H. TAJO	226.02	154	134	87	154	183	119	156	445	285
		640 (2)	3.630	12	n.r.	3.830	0	n.r.	3.355	244	n.r.
		Totales	3.784	146	n.r.	3.984	183	n.r.	3.511	689	n.r.
23237	Parque de Maquinaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Totales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Ministerio de Sanidad y Consumo	226.02	9.873	6.665	68	26.112	16.877	65	16.881	16.419	97
		Otros (3)	12.118	7.053	n.r.	9.335	4.997	n.r.	20.733	1.997	n.r.
		Totales	21.991	13.718	n.r.	35.447	21.874	n.r.	37.614	18.416	n.r.
26102	INC	226.02	975	126	13	904	308	34	1.153	144	12
		Totales	975	126	13	904	308	34	1.153	144	12
27	Ministerio de Vivienda	226.02	365	465	127	700	1.195	171	4.600	4.659	101
		Totales	365	465	127	700	1.195	171	4.600	4.659	101

(1) Estos créditos se consignan en la Sección 06 Deuda Pública de los PGE.

(2) Al concepto 640 se imputan diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a los gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado al mismo.

(3) El Ministerio imputa a los subconceptos 226.16, 226.17 y 226.18 diferentes tipos de gastos. Las obligaciones reconocidas se refieren únicamente a los gastos de promoción y publicidad que como mínimo se han imputado a los mismos.

(n.r.) Dato no representativo.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

RELACIÓN DE CONTRATOS Y CAMPAÑAS INSTITUCIONALES

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Mº. ECONOMÍA y HACIENDA							
Valores del Tesoro	2005	Iceberg Media S.A.	153/04	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	11.500.000	-
		Media Planning Group S.A.	154/04	n/c	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	3.550.000	-
		Publicis Comunicación S.A.	05/2005	9	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	5.955.000	-
		DraftWordWide S.A.	04/2005	7	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	3.999.976	-
		DraftWordWide S.A.	71/05	-	Prorroga	400.000	-
Valores del Tesoro	2006	Centro de Investigación y compras de medios S.A.	121/05	5	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	11.850.000	-
		Media Planning Group S.A.	122/05	4	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	2.800.000	-
		Media Planning Group S.A.	08/06	-	Prorroga	1.050.000	-
Valores del Tesoro	2007	DraftWordWide S.A.	59/07	-	Prorroga	500.000	-
		Publicis Comunicación S.A.	78/07	-	Prorroga	400.000	-
		Media Planning Group S.A.	115/06	4	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	3.000.000	1.333.333
		Iceberg Media S.A.	116/06	7	T. Ordinaria P. Restringido – Concurso	10.000.000	-
Mº. AGRICULTURA, PESCA y ALIMENTACIÓN							
Difusión premios alimentación	2005	Concepto Staff de Publicidad S.A.	05/663	3	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.200.000	-
Promoción de alimentos de calidad y producción ecológica		Grey Trace S.A.	05/1010	10	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	583.309	-
Difusión premios alimentación	2006	Concepto Staff de Publicidad S.A.	06/125	3	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	180.000	-

ANEXO 3-2/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Difusión de premios sobre alimentación	2007	Concepto Staff de Publicidad S.A.	07/82	2	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	299.950	-
Etiquetado de los alimentos		Gesmedia Consulting S.A.	07/1259	12	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.214.568	-
Promoción de medidas de desarrollo rural		Tragsatec S.A.	7234846	-	Encargo - Medio propio	349.064	50.886
Etiquetado de los alimentos	2007	Alcandora Publicidad S.L.	07/903	4	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.189.000	-
Modelo europeo de producción							
Denominaciones de calidad							
Fruta de temporada							
Mº. MEDIO AMBIENTE	2005	Concepto Staff de Publicidad S.A. Starcom Worldwide Media Estrategia S.L.	05/0140F	13	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.595.522	-
Información y sensibilización medio ambiente			05/0245E	4	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	6.836.102	-
Campaña información verano 2005		Concepto Staff de Publicidad S.A.	05/161F	-	T. Emergencia	7.000.000	-
Sensibilización preventiva de incendios forestales		Newton 21 Madrid S.A. (lote 1)	05/1DGB	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.225.000	245.000
		Grupo 90 Comunicación Integral S.A. (lote 2)	05/1DGB	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.025.000	-
Sequia cuencas mediterráneas	2006	Tragsa	06/196E	-	T. Emergencia	81.984	-
		Traci Comunicación S.L.	06/196E	-	T. Emergencia	338.100	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	35.221	-
Sensibilización prevención de incendios forestales y la sequía	2006	Newton 21 Madrid S.A.	06/110F	4	T. Urgente P. Restringido – Concurso	487.014	-
		Media by Design Spain S.A.	06/109F	9	T. Urgente P. Restringido – Concurso	4.500.000	-
Educación ambiental para la sensibilización incendios forestales		Grupo 90 Comunicación Integral S.A	06/13DBG	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	2.250.000	-
Los ríos		Ente Público RTVE	05/195H	-	Convenio colaboración	535.935	-

ANEXO 3-3/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
El total es lo que cuenta	2007	Newton 21 Madrid S.A.	07/2E	4	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	8.700.000	-
		Newton 21 Madrid S.A.	07/191E	n/c	T. Ordinaria P. negociado sin publicidad	24.598	-
		Concepto Staff de Publicidad S.A.	07/190E	n/c	T. Ordinaria P. negociado sin publicidad	33.188	-
		Concepto Staff de Publicidad S.A.	07/77E	n/c	T. Ordinaria P. negociado sin publicidad	38.199	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	23.084	-
Sensibilización preventiva incendios forestales		Bioestrategia S.L.	-	-	Contrato menor	6.500	-
Mº. VIVIENDA							
Plan Estatal Vivienda 2005 - 2008	2005	Thinking Forward S.A.	118/05	4	T. Urgente P. Restringido – Concurso	113.390	-
		Red de Medios S.A.	96/05	2	T. Urgente P. Restringido – Concurso	500.000	100.000
Plan Estatal Vivienda 2005 - 2008	2006	Red de Medios S.A.	577/06	3	T. Urgente P. Restringido – Concurso	1.000.000	200.000
Política de vivienda	2007	Publicis Comunicación España S.A.	818/07	7	T. Urgente P. Restringido – Concurso	4.000.000	1.200.000

ANEXO 3-4/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.						
Mº. SANIDAD y CONSUMO	2005	Red de Medios S.A.	188/05	10	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	8.300.000	2.300.000						
Alcohol y jóvenes Divulgación Ley del Tabaco Hábitos saludables mayores 65 años Prevención de la drogadicción Prevención del SIDA - VIH Prevención del tabaquismo Prevención efectos ola de calor Prevención obesidad infantil Salud mental													
Alcohol y jóvenes								Pharmaconsult Services S.A.	329/05	10	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	178.321	-
Divulgación Ley del Tabaco								Estrategias de Medios Andalucía SA	702/05	1	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	170.000	-
								Ideas exclusivas y publicidad S.L.	758/05	8	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	170.000	-
Hábitos saludables mayores 65 años								Adsolut S.L.	579/05	16	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	196.500	-
Prevención de la drogadicción								Clave 2 S.A.	351/05	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	137.000	-
Prevención del SIDA - VIH								Rumagraf S.A.	varios	-	Contratos menores	62.402	-
Prevención del tabaquismo		Grupo de Comunicación Publicitaria SA	198/05	15	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	320.000	-						
		Punto de Apoyo a la Investigación S.L.	683/05	-	Contrato menor	11.989	-						

ANEXO 3-5/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Prevención efectos ola de calor	2005	Estrategias Creativas S.A.	328/05	3	P. Negociado sin publicidad	29.991	-
		Gráficas Monterreina S.A.	333/05	3	P. Negociado sin publicidad	30.000	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	35.594	-
Prevención obesidad infantil		Estrategias Creativas S.A.	330/05	14	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	199.700	-
Efectos del humo ambiental del tabaco en la infancia Prevención del tabaquismo. Gracias por no fumar Promoción hábitos saludables en mayores de 65 años Salud sexual y jóvenes	2006	Starcom Worldwide Media Estrategia S.L.	196/06	8	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	7.800.000	-
Alcohol y jóvenes Prevención de accidentes infantiles Prevención obesidad infantil Prevención consumo de Cannabis y Cocaína Defensa del consumidor		Media Planning Group S.A.	441/06	-	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	9.700.000	-
Alcohol y jóvenes		Publicis Healthcare Communications Group S.A.	723/05	-	Contrato menor	11.759	-
Alcohol y menores		Adsolut S.L.	606/06	9	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	192.127	-
Efectos del humo ambiental del tabaco en la Infancia		Abril Comunicación S:L:	330/06	16	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	200.000	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	5.000	-
Prevención consumo de Cannabis y Cocaína		Pharmaconsult Services S.A.	412/06	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	188.500	-

ANEXO 3-6/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Prevención de accidentes infantiles	2006	Abril Comunicación S.L.	489/06	8	T. Ordinaria P. Abierto - Concurso	200.000	-
Prevención del tabaquismo, Gracias por no fumar		Thinking Forward Spain S.L.	429/06	n/c	P. Negociado sin publicidad	29.286	-
		Comité Nacional para la prevención del tabaquismo	818/06	-	Convenio colaboración	395.734	-
		Sociedad Española Medicina familia y Comunitaria	491/06	n/c	P. Negociado sin publicidad	29.225	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	19.587	-
Prevención efectos altas temperaturas		Centro de Investigación y Compra de Medios S.A.	492/06	n/c	P. Negociado sin publicidad	1.200.000	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	7.115	-
Prevención obesidad infantil		Estrategias Creativas S.A.	475/06	7	T. Ordinaria P. Abierto - Concurso	198.476	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	2.146	-
Resistencia antibióticos I y II		Media Planning Group S.A.	296/06	7	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	6.000.000	-
		Concepto Staff de Publicidad S.A.	380/2006	7	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	400.000	-
		Encuadernación Muro S.A.	559/06	7	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	86.500	-
		Varios adjudicatarios	494/06	-	Contrato menor	23.958	-

ANEXO 3-7/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Salud sexual y jóvenes	2006	Grupo Comunicación Publicitaria S.A.	331/06	11	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	196.105	-
		Varios adjudicatarios	494/06	-	Contrato menor	14.902	-
Información sobre Ley Mejora Protección Consumidores y Usuarios Efectos del humo ambiental del tabaco en infancia Prevención accidentes infantiles en el hogar Salud sexual y jóvenes	2007	Cencomed S.A.	704/06	5	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	7.900.000	-
Prevención accidentes infantiles en el hogar Prevención consumo de cocaína en jóvenes Prevención de la obesidad infantil Salud y hábitos de vida		Media Planning Group S.A.	334/07	6	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	9.000.000	2.850.000
Alcohol en menores y jóvenes		Coop. Industrial Gráficas Elkar S.C.I.	317/07	16	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	150.000	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	27.961	-
Información sobre Ley Mejora Protección Consumidores y Usuarios		SM2 Asesores Creativos de Publicidad S.A.	680/06	5	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	200.000	-
Efectos del humo ambiental del tabaco en infancia		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	5.000	-
Prevención accidentes infantiles en el hogar		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	20.758	-
Prevención consumo de cocaína en jóvenes		Publicis Healthcare Communications Group S.A.	205/07	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	196.504	-

ANEXO 3-8/8

Entidad/Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores Admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
Prevención efectos ola de calor	2007	Media Planning Group S.A.	340/07	n/c	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	1.200.000	-
		Estrategias Creativas S.A.	459/07	n/c	P. Negociado sin publicidad	29.996	
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	7.803	
Previsión obesidad infantil		Estrategias Creativas S.A.	664/07	n/c	P. Negociado sin publicidad	25.520	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	6.470	-
Salud sexual y jóvenes		Abril comunicación S.L.	388/07	n/c	P. Negociado sin publicidad	27.840	-
		Gautex Médica S.L.	655/07	n/c	P. Negociado sin publicidad	30.000	-
		Varios adjudicatarios	-	-	Contrato menor	100.890	-
Salud y hábitos de vida		Grupo de comunicación Publicitaria SA	533/07	8	T. Ordinaria P. Abierto – Concurso	400.000	-

Observaciones: n/c – no comprobado en la fiscalización

ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL**RELACION DE CONTRATOS Y CAMPAÑAS INSTITUCIONALES**

Entidad Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
TURESPAÑA							
Promoción del turismo de España en el exterior	2005	Publicis Comunicación S.A.	0164/04	10	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	1.189.464	237.000
		Media Planning Group S.A.	CTA03/04	5	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	27.000.000	5.000.000
		Media Planning Group S.A.	0034/05	4	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	4.895.000	200000
Promoción del turismo de España en el exterior	2006	Publicis Comunicación S.A.	05CO235	-	Prorroga	1.189.464	237.419
		Media Planning Group S.A.	CTA06/05	-	Prorroga	27.000.000	0
		Media Planning Group S.A.	05CO270	-	Prorroga	4.895.000	0
Promoción del turismo de España en el exterior	2007	Publicis Comunicación S.A.	06CO267	5	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	2.000.000	200.000
		Media Planning Group S.A.	06CO088	4	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	38.618.000	7.723.000
		Media Planning Group S.A.	06CO143	4	T. Urgente. P. Restringido – Concurso	5.485.000	1.097.000
ENESA							
Publicidad de seguros agrarios	2005	Concepto Staff de Publicidad S.A.	03/2005	5	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	604.998	125.477
		Concepto Staff de Publicidad S.A.	02/2006	-	Prorroga	627.383	125.477
		Concepto Staff de Publicidad S.A.	05/2007	4	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	650.000	130000
C. H. TAJO							
Sensibilización actuaciones hidrológico - forestales derivadas convenio con la Junta de Extremadura	2007	Junta de Extremadura	0200CON	-	Convenio de colaboración	910.000	0

ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL**RELACION DE CONTRATOS Y CAMPAÑAS INSTITUCIONALES**

Entidad Campaña Publicidad	Ejercicio	Adjudicatario	Núm. Expediente	Núm. Licitadores admitidos	Sistema Contratación	Importe Adjudica.	Importe Modif.
FROM							
Publicidad orientada al consumo de productos pesqueros 2005	2005	Strategias Creativas S.A.	010/05	6	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	2.997.480	0
Incentivación consumo pescado entre población infantil		Tactics Europe S.A.	011/05	5	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	4.149.959	251.552
Contratación de medios campaña productos pesqueros 2005-2006		Cencomed S.A.	071/05	5	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	5.200.000	0
Participación en el mes del congelado	2006	Asoc. Española Codificación Comercial	024/06	n/c	P. Negociado sin publicidad	103.037	0
Pezqueñines, etiquetado y pescados azules		Strategias Creativas S.A.	033/06	7	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	3.611.483	0
Promoción productos pesqueros españoles en Polonia (creatividad)		Tactics Europe S.A.	083/06	n/c	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	499.910	0
Promoción productos pesqueros españoles en Polonia (difusión)		Western Dynamics Media S.A.	084/06	n/c	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	100.000	0
Planificación e inserción en TV publicidad productos pesqueros 2006		Iceberg Media S.A.	090/06	11	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	2.996.794	599.000
Contratación medios para difusión publicidad durante 2006- 2007		Equmedia S.A.	091/06	9	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	1.600.000	0
Consumo de trucha de piscifactoría		Media By Design	092/06	n/c	T. Urgente. P. Abierto – Concurso	157.306	0
Campaña de medios en TV	2007	Iceberg Media S.A.	002/07	6	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	4.200.000	840.000
Pezqueñines, etiquetado y pescados azules		Strategias Creativas S.A.	024/07	10	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	2.148.616	0
Consumo pescado población infantil 2007		Tactics Europe S.A.	025/07	5	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	3.798.994	0
Contratación medios publicidad 2007		Question Advertising Media S.A.	026/07	5	T. Ordinaria. P. Abierto – Concurso	1.600.000	0
Contratación medios publicidad 2007 (difusión on line)		Question Advertising Media S.A.	110/07	n/c	P. Negociado sin publicidad	219.921	0

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DESVIACIONES

	Año	Informe Publicidad		Auditado		Informe - Auditado	
		Núm. Campañas (a)	Importe (b)	Núm. Campañas (c)	Importe (d)	Núm. Campañas (a) - (c)	Importe (b) - (d)
M.º Economía y Hacienda	2006	1	23.463.000	1	23.917.779	0	-454.779
	2007	1	14.870.000	1	14.385.233	0	484.767
M.º Agricultura, Pesca y Alimentación	2006	1	180.000	1	191.943	0	-11.943
	2007	2	1.109.661	6	2.382.506	-4	-1.272.845
M.º Medio Ambiente	2006	5	11.588.177	5	11.566.972	0	21.205
	2007	3	10.535.935	3	10.511.501	0	24.434
M.º Sanidad y Consumo	2006	12	25.806.001	12	26.487.685	0	-681.684
	2007	9	20.591.115	9	20.641.993	0	-50.878
M.º Vivienda	2006	1	1.199.999	1	1.071.040	0	128.959
	2007	1	4.019.863	1	4.490.945	0	-471.082

Observaciones: Importe Auditado = Importe Obligaciones reconocidas en cada ejercicio

ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL
CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DESVIACIONES

	Año	Informe Publicidad		Auditado		Informe - Auditado	
		Núm. Campañas (a)	Importe (b)	Núm. Campañas (c)	Importe (d)	Núm. Campañas (a) - (c)	Importe (b) - (d)
TURESPAÑA	2006	1	36.809.000	1	43.423.117	0	-6.614.117
	2007	1	36.993.006	1	43.021.489	0	-6.028.484
ENESA	2006	2	849.216	1	863.614	1	-14.398
	2007	2	980.000	1	956.702	1	23.298
FROM	2006	9	13.410.796	9	13.370.966	0	39.830
	2007	5	12.899.132	5	12.840.528	0	58.604
C.H. TAJO	2006	0	0	0	0	0	0
	2007	2	249.831	1	243.925	1	5.906

Observaciones: Importe Auditado = Importe Obligaciones reconocidas en cada ejercicio