

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 19 DE MARZO DE 2001. CONTRATACIÓN DE ACTUACIONES DE PUBLICIDAD, PROMOCIÓN O DIVULGACIÓN. APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSÉPTIMA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA 2001

Se recibe en esta Intervención General consulta formulada por la Intervención Delegada en la Consejería de respecto a la aplicación de la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2001.

La consulta formulada se concreta en la siguiente cuestión: la publicidad, promoción o divulgación realizada por medios distintos a los anuncios en prensa escrita, radio, TV, Internet, etc., está incluida también en el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2001, y, en consecuencia, requiere la autorización previa de la Consejería de Presidencia y Hacienda?

En relación con la presente consulta, deben realizarse las siguientes

CONSIDERACIONES

La Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2001 establece literalmente:

1. Las distintas unidades de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, así como las Empresas Públicas y resto de Entes Públicos, a excepción del Ente Público Radiotelevisión Madrid, deberán solicitar autorización previa de la Consejería de Presidencia y Hacienda para la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios en cualquier medio de difusión.
2. Las empresas en cuyo capital social participe de forma significativa, directa o indirectamente, la Comunidad de Madrid, deberán comunicar previamente la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios.
3. No será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores cuando se trate de anuncios o publicaciones en los diarios oficiales de cualquier Administración Pública.

Por Orden 24/2001, de 11 de enero, de la Consejería de Presidencia y Hacienda sobre la autorización y comunicación previa de la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios, se ha procedido a desarrollar la previsión contenida en la Ley 17/2000 citada.

La citada Orden regula tanto el procedimiento de autorización previa como el de comunicación previa para la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios en cualquier medio de difusión,

delegando la competencia de autorización en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Hacienda.

La consulta planteada por el Interventor Delegado se refiere básicamente a la difusión de determinados objetos como mecheros, bolígrafos, relojes, carpetas o la colocación de carteles anunciadores, que no responden a la idea tradicional de inserción de publicidad en medios de comunicación de mayor o menor difusión, pero cuya entrega se realiza por evidentes motivos de divulgación o promoción de las Instituciones.

De acuerdo con el carácter fiscal de la consulta formulada, que se refiere, por tanto, al control de legalidad previo, en el presente informe se analizará exclusivamente el régimen de autorización previa recogido en el apartado 1 de la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 17/2000.

Analizando la redacción de la misma se observa que somete al régimen de autorización previa “la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios **en cualquier medio de difusión**” cuando dicha actuación se realice por la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, las Empresas Públicas y el resto de Entes Públicos, a excepción del Ente Público Radiotelevisión Madrid.

La importancia del inciso final “en cualquier medio de difusión” radica en su posible valor como dato interpretativo a la hora de determinar la intención del legislador en cuanto a las actuaciones sometidas a este sistema especial de autorización previa.

De cara a la interpretación de la norma deben determinarse en primer lugar los conceptos de publicidad, promoción, divulgación y anuncios.

De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, pueden establecerse las siguientes definiciones:

- Publicar: Hacer notoria o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a noticia de todos.
- Promocionar: Elevar o hacer valer artículos comerciales, cualidades, personas, etc.
- Divulgar: Publicar, extender, poner al alcance del público una cosa.
- Anunciar: Dar noticia o aviso de alguna cosa. Dar publicidad a alguna cosa con fines de propaganda comercial.

Como se deduce de las definiciones anteriores, la amplitud de los términos utilizados refleja la intención del legislador de incluir en el sistema de autorización previa toda la actuación de la Administración tendente a hacer llegar a los ciudadanos cualquier información sobre su actividad o simplemente el conocimiento general de la existencia de las Instituciones autonómicas.

Ahora bien, la Ley 17/2000, sólo somete al régimen de autorización previa *la contratación* de estas

actuaciones *en cualquier medio de difusión*.

En consecuencia el sistema de autorización previa solo resultará aplicable si se dan las siguientes premisas

a) que la publicidad, promoción, divulgación o anuncio sea objeto de contrato. Es decir, que por la Administración se encomiende a un tercero la realización de dicha actuación, sin que se ejecute directamente por el órgano administrativo.

b) que la actuación se realice a través de un medio de difusión (cualquiera, según la previsión legal).

Resulta, pues, necesario proceder a la definición de lo que se considera como medio de difusión, si bien con carácter previo es conveniente realizar una precisión: debe entenderse que es indiferente a todos los efectos el que la Administración contrate directamente con el titular del medio de difusión o con un tercero que actúe de agente o intermediario en el proceso de realización de la actuación, por cuanto siempre estaremos ante el supuesto de la ejecución de dicha actuación por una persona distinta a la Administración Pública unida a ésta en virtud de una relación jurídica bilateral.

Si bien por medio de difusión puede entenderse todo aquello que puede servir para propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, etc., la expresión “contratación (...) en cualquier medio de difusión” parece reconducir a mecanismos o instrumentos preexistentes que son utilizados por aquél que tiene la intención de transmitir hacia terceros (la amplitud del colectivo destinatario debe considerarse irrelevante a estos efectos) una determinada información de cualquier índole para lo cual hace uso de canales de comunicación ya establecidos, interpretación que se refuerza al referirse la norma a la contratación de la actuación, de conformidad con lo indicado anteriormente.

En este sentido se entiende que la creación de un medio o sistema de difusión propio para la promoción o divulgación de actuaciones administrativas aún en el supuesto de que se contratase su ejecución externamente, no estaría incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2000, en la medida en que no se hace uso de medios de difusión ya establecidos y existentes en el mercado.

De las consideraciones anteriores se deduce la siguiente

CONCLUSIÓN

- 1.- Las actuaciones de divulgación o promoción realizadas mediante la entrega de mecheros, bolígrafos, carteles anunciadores, etc., no deben considerarse incluidas en el ámbito de aplicación del apartado 1 de la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2001, en la medida

en que, aunque el suministro sea objeto de contratación externa, las labores de promoción o divulgación no se realizan a través de un medio de difusión..

- 2.- Este mismo criterio es aplicable en el caso de los folletos divulgativos salvo en el supuesto de que se contrate su distribución en un determinado medio de difusión (por ejemplo, que se entreguen junto con un periódico), en cuyo caso, dicha distribución (no la realización del folleto) sí estaría sometida a autorización previa de la Consejería de Presidencia y Hacienda.