



Informe 25/2024, de 25 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la contratación de unidades de espacio y tiempo en medios de comunicación para acciones de difusión publicitaria institucional. Posibilidad de utilizar la figura de los contratos menores y otras alternativas.

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Mollerussa y el Patronato para el desarrollo y ferias de Mollerussa se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre la contratación de unidades de espacio y de tiempo en medios de comunicación para la realización de acciones de difusión publicitaria institucional.

Según el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la Composición y el Régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, en el escrito de petición se adjunta informe de la secretaria del Ayuntamiento en el que se expone como antecedentes que motivan la petición de informe que el Ayuntamiento y su organismo autónomo dependiente denominado Patronato para el desarrollo y ferias de Mollerussa contratan anualmente la utilización publicitaria de unidades de espacio y de tiempo en diversos medios de comunicación (escritos, electrónicos, orales y audiovisuales) que consideran adecuados para dar a conocer las actividades culturales, deportivas y sociales ofertadas, así como la celebración de diversos eventos feriales que se organizan en la ciudad, con el objetivo de llegar a todos los públicos susceptibles de participar y beneficiarse. Asimismo, se señala que estos contratos son adjudicados mediante contratos menores de suministro, en base a los artículos 16 y 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En este sentido, se plantea la consulta en los siguientes términos literales:

“Si se adecua a la legalidad vigente la contratación de la utilización de unidades de espacio y de tiempo en varios medios de comunicación para la realización de acciones de difusión publicitaria institucional, mediante la adjudicación de contratos menores de suministro, o deben someterse los contratos a los procedimientos ordinarios de contratación previstos en la Ley 9/2017, de CSP y si es así, cuáles son los procedimientos de contratación más adecuados para tal fin.”

II. Según los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local de Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Para dar respuesta a la cuestión planteada sobre la contratación de difusión de la publicidad institucional es necesario tener en cuenta, por un lado, la normativa relativa a la actividad publicitaria de las Administraciones públicas y, por otro, la normativa sobre contratación pública. De este modo, se considera conveniente iniciar su análisis haciendo una referencia sucinta a las disposiciones que regulan la actividad publicitaria de las Administraciones públicas, especialmente las relativas a la compra de unidades de espacio y tiempo en los medios de comunicación a través de los contratos de difusión publicitaria.

La actividad publicitaria de las Administraciones públicas se encuentra excluida de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de la Publicidad (en adelante, LGP) –si bien le resultan de aplicación los artículos 7 a 22 que definen los tipos de contratos publicitarios, entre ellos los de difusión publicitaria– y se regula por su propia normativa. Así, esta normativa la conforman la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante, LPCI) y, en Cataluña la Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional, según la cual la actividad publicitaria de las Administraciones públicas tiene como finalidad regular la llamada publicidad institucional con el fin de asegurar que las Administraciones, en su actividad de comunicación, se limitan estrictamente a informar a la ciudadanía sobre sus derechos y deberes, así como aspectos de interés general para ésta y los colectivos que la integran como los servicios que presta y las actividades que desarrolla.¹

En consonancia con el artículo 17 de la LGP, la compra de unidades de espacio y tiempo en los medios de comunicación constituye un contrato de difusión publicitaria, que se define como “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”.²

¹ Así se señala en la exposición de motivos de la LPCI, donde se afirma, respecto a la actividad de comunicación que lleva a cabo la Administración, que se emplea “para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla” y que “la publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes”. Por otra parte, la Ley de Publicidad Institucional de Cataluña especifica, en su artículo 3, que la publicidad institucional tiene por objeto, entre otros, “informar sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos”, “informar sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que presten o de los productos que promocionan”, así como “informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencia”.

² En el supuesto de hecho que motiva el presente informe se parte de la base de que la contratación se produce directamente entre la Administración y los medios de comunicación, sin intermediación de agencia de publicidad, con lo que la Administración es el anunciante. En caso de que hubiera intermediación de una agencia de publicidad en representación de la Administración, la difusión publicitaria debería derivar de un contrato de publicidad entre ésta y la agencia que incluyera, aparte de la difusión de la publicidad en los medios, su creación, preparación o programación. En este mismo sentido se ha pronunciado, por ejemplo, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en el [Acuerdo 56/2020, de 7 de julio](#), indicando que “siendo necesariamente una de las partes

En cuanto a la publicidad institucional, según la Ley catalana mencionada, esta inserción debe realizarse con “criterios de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo, con consideración especial por los medios de comunicación locales y comarcales”, y cuando el anuncio tenga como destinatario un sector de la población específico “es preciso aplicar los criterios de difusión más adecuados a su distribución, con su correspondiente justificación” (artículo 7).³

Por otra parte, la inserción de la publicidad institucional debe ser objeto de planificación, que suele materializarse en la elaboración del llamado “plan de medios”, un documento básico de carácter anual en el que se enumeran las campañas publicitarias previstas por el órgano de contratación, se justifica la necesidad, los objetivos de la campaña y el público al que van dirigidas y, además, se acredita el reparto de la inversión de acuerdo con criterios objetivos equitativos.⁴

Posteriormente, el plan se instrumentaliza vía contratos individuales con los medios de comunicación, los cuales, en el caso de las Administraciones Públicas y entidades del Sector Público sometidas a la normativa de contratación pública, deben suscribirse conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que califica como contrato de servicios la actividad publicitaria, incluida la venta o arrendamiento de espacio o tiempo publicitario.

de dicho contrato el medio de publicidad– la otra sólo puede ser ora el anunciante, ora la agencia pero, en ningún caso, ambos. Paralelamente, la intermediación de ésta en representación de aquél ante el citado medio y para este fin de la difusión, debe traer causa de un contrato de publicidad (cuyo objeto, además de la ejecución publicitaria, comprende ex lege su creación, preparación o programación, cometidos que –en el presente caso– no se requieren) entre anunciante y agencia, la cual se vinculará con el medio a través del contrato de difusión publicitaria a tal efecto (...).”

³ Esta regulación debe complementarse con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recogida, por ejemplo, en las sentencias [104/2014 de 23 de junio](#) y [130/2014 de 21 de julio](#) en las que concluye que los contratos de difusión publicitaria que se concierten con un medio para disponer de espacio o tiempo de publicidad deben responder a un reparto equitativo de la inversión pública en publicidad. Así, después de recordar que “la publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social” y que “de ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1.a y d CE]”, afirma que “tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios”.

⁴ La elaboración de un plan anual de publicidad y comunicación institucional elaborado por la Administración, que incluya las campañas a realizar durante un ejercicio, responde a los principios generales de actividad administrativa sobre planificación, eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, según la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 3.1 letras g, h y j). En el ámbito de la Administración General del Estado, esta obligación viene expresamente impuesta por la LPCI, que obliga a llevar a cabo un plan anual con unos requisitos mínimos en cuanto a su contenido (artículo 12).

II. Examinada la normativa aplicable a los contratos de difusión publicitaria y delimitado su objeto como contrato de servicios sometido a la LCSP, conviene analizar la adecuación a la normativa de contratación pública de la compra de unidades de espacio o tiempo en los medios de comunicación a través de la contratación menor para dar respuesta a la primera cuestión formulada.

Como es sabido, de acuerdo con el artículo 118 de la LCSP son contratos menores de servicios los que tienen un valor estimado inferior a 15.000 euros y para su tramitación en los respectivos expedientes debe constar, entre otros requisitos, la justificación de que "no se está alterando el objeto del contrato" para evitar la aplicación de las normas de la contratación no menor. Esta Junta Consultiva hizo referencia, en el [Informe 1/2018, de 20 de abril](#), a la prohibición de división o fraccionamiento irregular del contrato para defraudar los umbrales establecidos por el contrato menor y, en consecuencia, eludir la aplicación de las reglas generales de contratación; y a la necesidad de evitar que se cubran necesidades recurrentes o periódicas a través de contratos menores por una mala planificación o mal uso, así como también la adjudicación directa de contratos menores de forma reiterada a la misma empresa para promover la diversificación de empresas adjudicatarias de estos contratos, "repartiendo" el mercado para evitar generar desigualdades entre las empresas favoreciendo siempre la misma.⁵

Ciertamente, el hecho de que varias campañas figuren en un mismo plan de medios no implica necesariamente que exista tal vinculación entre ellas que comporte la necesidad de suscribirlas en un mismo contrato, con lo que debe estarse al caso concreto para para dirimir si puede considerarse que existe o no una independencia funcional entre los contratos que permita la contratación separada de las diferentes campañas recurriendo a la figura del contrato menor.⁶

⁵ Sin embargo, como es sabido, la limitación de adjudicar reiteradamente a la misma empresa los contratos menores para evitar favorecerla en detrimento del resto fue suprimida con la redacción dada al artículo 118 LCSP por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, en la que no se incluye la limitación de haber tenido que suscribir la empresa contratista más contratos menores que superen el umbral previsto para estos.

⁶ En el [Informe 39/2018, de 2 de julio](#), la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado señala, en relación con los contratos de elaboración de campañas publicitarias, que "al igual que sucede en otros ámbitos de la actividad pública que son objeto de planificación, la inclusión de un conjunto de campañas de publicidad y comunicación en un plan anual no implica que exista una vinculación operativa a los efectos de entender que deba realizarse una contratación conjunta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La finalidad común o la semejanza en sus prestaciones que derivan de su inclusión en un mismo plan no bastan para que exista una unidad operativa o funcional entre las campañas" y que "en definitiva, si cada campaña constituye un objeto propio y completo, sin necesitar de otras para su funcionamiento operativo, podrá sostenerse que su contratación separada no implica el fraccionamiento del contrato. La determinación de estos aspectos exige una labor individualizada de cada órgano de contratación atendiendo a los diferentes aspectos que conforman las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, de modo que la separación operativa y funcional de las campañas puede permitir un tratamiento independiente mientras que un fraccionamiento cuyo único objeto fuese separar contratos que debieran estar unidos con el fin de burlar las reglas de publicidad o de procedimiento será ilícito".

En todo caso, a pesar de que no exista una independencia funcional entre los objetos contractuales, de modo que la suscripción de varios contratos menores tuviera, en principio, que conformar el objeto de un único contrato, su contratación en varios contratos menores tampoco comportaría un fraccionamiento irregular si las mismas adquisiciones de forma conjunta también se hubieran podido llevar a cabo suscribiendo un contrato menor.⁷ Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la improcedencia de la suscripción de contratos menores para cubrir necesidades recurrentes o periódicas, bien por una incorrecta planificación o bien por un mal uso de estos contratos, en tanto que la suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrirlas, pudiendo incluso llegar a ser contrario a dicha normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso.⁸

Sin embargo, el hecho de que deba tratarse de una necesidad puntual en contraposición a una necesidad periódica no impide que ésta pueda ser objeto de un contrato menor y también de la debida planificación, como podría suceder en el caso de la difusión publicitaria de una comunicación puntual correctamente planificada en un plan de medios anual –de modo que la planificación es un mecanismo que contribuye, entre otros fines, a evitar el mal uso de la contratación menor, pero no es requisito para poder suscribir un contrato menor que la necesidad a cubrir sea no planificable o sobrevenida.⁹

⁷ Así lo puso de manifiesto ya esta Junta Consultiva en el [Informe 14/2014, de 22 de julio](#), que no ha perdido su vigencia a pesar de que se emitiera bajo la vigencia del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el que se afirmó que “la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor”.

⁸ En el Informe 14/2014 de esta Junta Consultiva, mencionado, también se remarcó que la figura del contrato menor pretende “posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir”, con lo cual “ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas”. En el mismo sentido, la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana afirmaba en el [Informe 5/2018, de 26 de abril](#), en relación con servicios y suministros que se repiten durante cada ejercicio presupuestario, que “no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública”.

⁹ Así, es necesario distinguir aquellas actividades publicitarias que, a pesar de que puedan ser susceptibles de cierta planificación o programación, obedecen a una necesidad puntual relativa a una campaña informativa o educativa de carácter singular que no se pretende difundir con regularidad, sino en un momento único y concreto, de aquellas otras que sí responden a una necesidad periódica y se difunden con determinada frecuencia, que no se puede considerarse que cubran necesidades puntuales por el simple hecho de que el contenido comunicativo de la campaña publicitaria se modifique cada vez y presente cierta singularidad.

En relación con este carácter no recurrente de las necesidades a cubrir, destacar la incongruencia en que incurre la LCSP al calificar como contratos menores los que, teniendo un valor estimado igual o inferior a 5.000 €, se pagan por adelanto de caja u otro sistema similar para pagos menores, caracterizándose estos sistemas de pago para agilizar el abono de determinados gastos, de forma que primero se produce el pago y posteriormente se realizan los trámites pertinentes en la orden de pago, y estando previstos tanto en el artículo 78 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como en el artículo 190 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, expresamente para “gastos periódicos o repetitivos”. Cabe entender, por tanto, que estos contratos que generan la obligación de pagos menores constituyen una excepción a dicha regla general de no cubrir gastos recurrentes, con lo que y en línea con lo indicado, resultaría conforme a la normativa de contratación pública suscribir varios contratos sucesivos de valor estimado inferior a 5.000 € para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente en una misma anualidad, siempre que su valor estimado en su conjunto no exceda del límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate.¹⁰

Finalmente, conviene recordar la necesidad de encontrar el equilibrio entre el reparto igualitario de contratos entre las empresas, en este caso, los diversos medios de comunicación disponibles, de acuerdo con los principios que rigen la contratación pública, y la necesidad de órgano de contratación de tener que contratar con un medio determinado para difundir el mensaje a un sector de la población específico –necesidad que, como se ha analizado en la consideración jurídica anterior, está amparada por la Ley de Publicidad Institucional de Cataluña, que dispone que la inserción de la publicidad debe efectuarse de acuerdo con criterios de implantación social y de difusión del medio informativo correspondiente, con una consideración especial por medios de comunicación locales y comarcales. Así, se observa que, a fin de implantar los criterios de difusión más adecuados a su distribución, en ocasiones puede reputarse necesario contratar reiteradamente con los mismos medios de comunicación, sobre todo en los casos en que la oferta de medios pueda ser muy limitada, por ejemplo, por el carácter minoritario o reducido de sus destinatarios o del ámbito territorial concreto.

En todo caso, cabe recordar la exigencia de que los órganos de contratación, con carácter previo a la elección del procedimiento, realicen una definición clara de las necesidades a cubrir mediante la licitación así como, en el caso que se examina, de la tipología de medios a través de los cuales se tenga que materializar la difusión publicitaria, a fin de que se optimice la compra pública según criterios de eficiencia, de forma que, incluso en caso de que puedan concurrir los requisitos que permitan utilizar la figura del contrato menor, se opte por otros procedimientos o sistemas de racionalización por no ser la figura del contrato menor la más idónea o conveniente para cubrir las.

¹⁰ La Comunidad Foral de Navarra ha regulado en el artículo 81 de la Ley Foral 2/2018, de 23 de abril, de Contratos Públicos, el “Régimen especial para los contratos de menor cuantía” disponiendo, por el caso de servicios y suministros de sucesiva prestación, que será posible recurrir a este procedimiento si el valor estimado, teniendo en cuenta el gasto previsto para los próximos 48 meses, no supera los 15.000 euros.

III. Por último, procede analizar la cuestión de cuáles son los procedimientos más adecuados para contratar la utilización de unidades de espacio y tiempo en los medios de comunicación en caso de que no proceda la contratación menor.

En este sentido, partiendo de la obligación de los órganos de contratación ya conocida, establecida en el artículo 131 de la LCSP, de tener que recurrir con carácter general a los procedimientos ordinarios y únicamente a los demás cuando concurren circunstancias específicas previstas en la propia LCSP, cabe señalar que, en caso de licitar de acuerdo con las reglas del procedimiento ordinario, a fin de garantizar que las eventuales empresas adjudicatarias sean, finalmente, los medios de comunicación adecuados para hacer llegar en un territorio concreto y a un público concreto el mensaje publicitario a difundir, se podría plantear la inclusión de prescripciones técnicas o de condiciones de ejecución del contrato que comportaran una obligación a la que debieran comprometerse los medios de comunicación adjudicatarios, de difundir la campaña institucional en un determinado territorio en la fase de ejecución del contrato.¹¹

En caso de que mediante el procedimiento ordinario no pueda alcanzarse el objetivo, en supuestos, por ejemplo, como el planteado en la petición de informe en el que puede resultar necesario contratar con unas empresas concretas –los medios de comunicación más idóneos para llegar a un territorio concreto y a un público concreto el mensaje del órgano de contratación de acuerdo con las exigencias de la normativa sobre publicidad institucional a que se ha hecho referencia en la consideración jurídica primera–, podría considerarse justificado recurrir a un procedimiento negociado sin publicidad en base a que los servicios sólo puedan encomendarse a un empresario determinado por falta de competencia por razones técnicas, teniendo en cuenta que la vinculación de la exclusividad técnica con la existencia de un único producto que cubra las necesidades requeridas, trasladada al supuesto que se analiza, debería plasmarse a través de contratos individuales concluidos con los titulares de los diferentes medios de comunicación, con la justificación rigurosa de que sólo es posible encomendarlo a ellos por el hecho de que son los únicos que disponen de los espacios publicitarios que permitirían alcanzar los objetivos de difusión

¹¹ La inclusión de las denominadas cláusulas de arraigo territorial, esto es, las de vinculación del operador económico en un determinado territorio, tales como origen, domicilio o sede, no es admitida, a todos los efectos, como cláusula de solvencia o de adjudicación, en tanto que pueden suponer una barrera desproporcionada de acceso a la licitación y, en consecuencia, resultar discriminatorias al limitar la libertad de establecimiento de las empresas licitadoras. Así lo ha señalado recientemente el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en la [Resolución 39/2024, de 31 de enero](#), entre otras. Únicamente podrían llegar a admitirse estas causas como criterio de solvencia o de adjudicación si constan debidamente justificadas en el expediente por razones imperiosas de interés general y si garantizan la realización del objetivo que persiguen. Al respecto, y en el contexto de la difusión publicitaria, el Tribunal Administrativo de Contractación Pública de la Comunidad de Madrid señaló en la [Resolución 305/2020, de 13 de noviembre](#), respecto una licitación en que se exigía la acreditación de la actividad informativa del medio a una circunscripción determinada como criterio de solvencia técnica que “tampoco se ha motivado que la difusión publicitaria por medios con exclusiva actividad en dicha zona territorial mejore la prestación del contrato, más allá de favorecer a determinadas empresas de ámbito local. Se ha de destacar, asimismo, que entre los licitadores concurren diversas empresas de carácter nacional y por tanto propiedad no local, que sin duda son medios de difusión utilizados tanto por esa localidad como por otras para la difusión de su publicidad institucional”.

publicitaria que efectivamente persigue al órgano de contratación.¹² Por ejemplo, por su repercusión o por el ámbito de difusión que permitiría llegar a aquel público susceptible de participar y beneficiarse de lo que se publicita –y condicionado a que tales objetivos hayan quedado debidamente recogidos en el plan de medios, elaborado de acuerdo con normas de técnica publicitaria, con una previsión y justificación de la campaña global y los diferentes medios de difusión adecuados para alcanzar dichos objetivos propuestos, teniendo en cuenta, entre otros, criterios como las características de la población destinataria, criterios de territorialización o distribución del presupuesto por medios.¹³

En todo caso, al margen de la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad, en caso de que concurran las exigencias y requisitos de la LCSP mencionados, deberá tenerse en cuenta también la obligación, ya apuntada en la consideración jurídica anterior, derivada de las normas sobre inserción de la publicidad institucional, en particular las derivadas de la Ley de Publicidad Institucional de Cataluña, de distribución de las unidades de espacio y tiempo entre los diferentes medios de acuerdo con criterios de implantación social y difusión más adecuados.

Por último, cabe apuntar también la posibilidad, y probablemente en muchas ocasiones conveniencia, de recurrir a sistemas de racionalización técnica de la contratación, por ejemplo, en casos de volumen importante de la actividad publicitaria por parte de la administración o para centralizar la contratación de difusión publicitaria en el seno de una misma administración. Estos sistemas resultan igualmente útiles tanto en supuestos como el planteado en este informe, es decir, contratación de la difusión publicitaria por parte de la Administración directamente con los medios de comunicación, como en los casos de contratación con empresas del sector de la publicidad que actúan como intermediarias entre la Administración y el medio de comunicación a través de la prestación de servicios de

¹² Esta Junta Consultiva se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre esta cuestión, por ejemplo, en el [Informe 3/2019, de 13 de marzo](#), en que a su vez se referencian los [Informes 2/2016, de 6 de abril](#), y [5/2018, de 16 de noviembre](#), en los que se señalaba que es esencial que “objetivamente” exista una única empresa o profesional con capacidad para realizar la prestación objeto del contrato, de manera que sea innecesaria la licitación, por no existir posibilidad de promover la concurrencia, supuesto que debe interpretarse restrictivamente. Asimismo, la exigencia de motivación o justificación de la exclusividad por razones técnicas ha sido analizada también por los tribunales de recursos contractuales, por ejemplo, por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la [Resolución 574/2018, de 12 de junio](#), en la que recuerda que “no puede considerarse suficiente la existencia de una declaración responsable o certificado de exclusividad de la misma empresa, sino que es necesario que el órgano de contratación justifique y acredite la exclusividad por razones técnicas. Tal acreditación puede realizarse mediante un informe técnico en el que se ofrezcan argumentos suficientes como para considerar motivada la concurrencia de una sola empresa (...)”.

¹³ Así lo entendió la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia, que en el [Informe 3/2010 de 28 de junio](#), sobre la posibilidad, entre otras, de utilizar el procedimiento negociado en la contratación de contratos de difusión publicitaria con los medios de mayor difusión del Consejo remarcó que “el objeto del contrato de radiodifusión no es la mera inserción de aquellas campañas informativas en los medios de comunicación, sino lograr que éstas lleguen al público para el que fueron diseñadas con criterios de rentabilidad, por lo que, en estos contratos, el precio ofertado, el número de inserciones, e incluso la solvencia de las empresas de comunicación, no son variables que cumplan con el objetivo deseado, lo que obliga a precisar previamente cuáles de los medios de comunicación son los más adecuados para difundir el mensaje y, entre ellas, las empresas de comunicación que alcanzan el mayor número de público objetivo a los que va dirigido”.

mediación, inserción y asesoramiento publicitario –son varios los ejemplos de licitaciones en este sentido que se pueden encontrar en la Plataforma de servicios de contratación pública de Cataluña.

La elección de estos sistemas lleva aparejado numerosas ventajas. Así, puede permitir conseguir mejores condiciones económicas en la contratación de espacios publicitarios en los medios de comunicación, distribuir la inversión publicitaria entre los distintos canales en función de la afinidad de la audiencia de interés u otros objetivos de la campaña, facilitar la coordinación de la planificación e inserción de las campañas de publicidad institucional de los diferentes departamentos, reducir los plazos de la licitación, simplificar y ahorrar tiempo y recursos, disminuir costes en la preparación de ofertas y seguimiento de procedimientos de contratación sucesivos –con la suficiente flexibilidad para el poder adjudicador para adaptarlo a las necesidades de contratación de un momento determinado– y también una mayor homogeneización de los niveles de calidad al establecer una serie de condiciones comunes, tanto administrativas como técnicas. En este sentido conviene destacar que, en particular, los sistemas dinámicos de adquisición suponen una alternativa muy adecuada a la contratación menor para efectuar contrataciones corrientes y, en tanto que permanecen abiertos durante su vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección, sin limitación en el número de participantes, permiten un nivel superior de concurrencia y por tanto de competencia.

En base a las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. En la contratación de unidades de espacio y tiempo de difusión publicitaria en los medios de comunicación, además de la necesidad de que los órganos de contratación definan claramente las necesidades que se quieren cubrir mediante la licitación para escoger el procedimiento más eficiente para contratar, es necesario dar cumplimiento a la normativa reguladora de la publicidad institucional, que exige que la difusión se efectúe según los criterios más adecuados para su distribución, con la justificación correspondiente y siempre que sea posible la distribución entre diferentes medios en función del oferta disponible.

II. Pueden contratarse unidades de espacio y tiempo en los medios de comunicación a través de la contratación menor siempre y cuando se adecuen a las exigencias que por esta tipología establece la LCSP, esto es, la prohibición de fraccionar los contratos de forma que se eluda la aplicación de los umbrales cuantitativos y que la necesidad a cubrir sea puntual, con independencia de que sea correctamente planificada, en su caso, a través del correspondiente plan de medios. En este sentido, el hecho de que varias campañas figuren en un mismo plan de medios no implica en todos los casos que exista tal vinculación entre ellas que obligue a la suscripción conjunta en un mismo contrato.

III. Para garantizar que la difusión publicitaria pueda efectuarse según los criterios fijados por la Administración, como por ejemplo criterios de implantación social y de consideración especial por los medios de comunicación locales y comarcales para hacer llegar el mensaje al público de un territorio determinado susceptible de beneficiarse de lo comunicado, puede plantearse la inclusión de prescripciones o condiciones de ejecución del contrato de difundir

el mensaje en el ámbito fijado por la Administración. Además, en caso de que los procedimientos de contratación ordinarios no permitieran alcanzar los objetivos de difusión publicitaria referidos, en determinados casos podría justificarse el recurso al procedimiento negociado sin publicidad, siempre y cuando dichos objetivos y criterios hayan sido debidamente planificados, y así se justifique en el expediente.

IV. Puede resultar adecuado utilizar sistemas de racionalización técnica para la contratación de unidades de espacio y tiempo en medios de comunicación para acciones de difusión publicitaria institucional, en tanto que –además de permitir conseguir mejores condiciones económicas, reducir plazos y simplificar y ahorrar recursos en las contrataciones subsiguientes, ya sean basadas o específicas, así como también una mayor homogeneización de los niveles de calidad en la contratación de espacios publicitarios–, posibilitan distribuir la inversión publicitaria entre los diferentes canales en función de la afinidad del audiencia de interés u otros objetivos de la campaña y facilitar la coordinación de la planificación e inserción de las campañas de publicidad institucional de los distintos departamentos o unidades destinatarias.

Barcelona, 25 de julio de 2024

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].