



**Informe 25/2024, de 25 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la contractació d'unitats d'espai i temps en mitjans de comunicació per a accions de difusió publicitària institucional. Possibilitat d'emprar la figura dels contractes menors i altres alternatives.**

## **ANTECEDENTS**

I. Des de l'Ajuntament de Mollerussa i el Patronat pel desenvolupament i fires de Mollerussa s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre la contractació d'unitats d'espai i de temps en mitjans de comunicació per a la realització d'accions de difusió publicitària institucional.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe de la secretària de l'Ajuntament en el qual s'exposa com a antecedents que motiven la petició d'informe, que l'Ajuntament i el seu organisme autònom dependent denominat Patronat pel desenvolupament i fires de Mollerussa contracten anualment la utilització publicitària d'unitats d'espai i de temps en diversos mitjans de comunicació (escrits, electrònics, orals i audiovisuals) que consideren adients per tal de donar a conèixer les activitats culturals, esportives i socials ofertes, així com la celebració de diversos esdeveniments firals que s'organitzen a la ciutat, amb l'objectiu d'arribar a tots els públics susceptibles de participar-hi i beneficiar-se'n. Així mateix, s'assenyala que aquests contractes són adjudicats per mitjà de contractes menors de subministrament, segons els articles 16 i 118.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic. En aquest sentit, es planteja la consulta en els termes literals següents:

“Si s'adequa a la legalitat vigent la contractació de la utilització d'unitats d'espai i de temps en diversos mitjans de comunicació per a la realització d'accions de difusió publicitària institucional, mitjançant l'adjudicació de contractes menors de subministrament, o cal sotmetre els contractes als procediments ordinaris de contractació previstos a la Llei 9/2017, de CSP i si és així, quins són els procediments de contractació més adients per a tal fi.”

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

## **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

I. Per donar resposta a la qüestió plantejada sobre la contractació de difusió de la publicitat institucional cal tenir en compte, d'una banda, la normativa relativa a l'activitat publicitària de les administracions públiques i, d'altra, la normativa sobre contractació pública. D'aquesta

manera, es considera convenient iniciar la seva anàlisi fent una referència succinta a les disposicions que regulen l'activitat publicitària de les administracions públiques, especialment les relatives a la compra d'unitats d'espai i temps als mitjans de comunicació a través dels contractes de difusió publicitària.

L'activitat publicitària de les administracions públiques es troba exclosa de la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de la publicitat (en endavant, LGP), –encara que li resulten d'aplicació els articles 7 a 22 que defineixen els tipus de contractes publicitaris, entre ells els de difusió publicitària– i es regula per la seva normativa pròpia. Així, aquesta normativa la conformen la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional (en endavant, LPCI) i, a Catalunya la Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional, d'acord amb la qual l'activitat publicitària de les administracions públiques té com a finalitat regular l'anomenada publicitat institucional per tal d'assegurar que les administracions, en la seva activitat de comunicació, es limiten estrictament a informar a la ciutadania sobre els seus drets i deures, així com aspectes d'interès general per a aquesta i els col·lectius que l'integren, com ara els serveis que presta i les activitats que desenvolupa.<sup>1</sup>

D'acord amb l'article 17 de la LGP, la compra d'unitats d'espai i temps als mitjans de comunicació constitueix un contracte de difusió publicitària, que es defineix com "aquell pel qual, a canvi d'una contraprestació fixada en tarifes preestablertes, un mitjà s'obliga a favor d'un anunciant o agència a permetre la utilització publicitària d'unitats d'espai o de temps disponibles i a desenvolupar l'activitat tècnica necessària per assolir el resultat publicitari".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Així s'assenyala a l'exposició de motius de la LPCI, on s'afirma, respecte de l'activitat de comunicació que duu a terme l'Administració, que s'empra "para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla", i 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". D'altra banda, la Llei de publicitat institucional de Catalunya especifica, a l'article 3, que la publicitat institucional té per objecte, entre d'altres, "informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans", "informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen", així com "informar de les activitats o pels projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències".

<sup>2</sup> En el supòsit de fet que motiva el present informe es parteix de la base que la contractació es produeix directament entre l'Administració i els mitjans de comunicació, sense intermediació d'agència de publicitat, amb la qual cosa l'Administració és l'anunciant. En cas que hi hagués intermediació d'una agència de publicitat en representació de l'administració, la difusió publicitària hauria de derivar d'un contracte de publicitat entre aquesta i l'agència que inclogués, a banda de la difusió de la publicitat als mitjans, la seva creació, preparació o programació. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat, per exemple, el Tribunal Administratiu de Contractes Públics d'Aragó a l'[Acord 56/2020, de 7 de juliol](#), indicant que "siendo necesariamente una de las partes 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 (...)."

Pel que fa a la publicitat institucional, d'acord amb la llei catalana esmentada, aquesta inserció s'ha de fer amb "criteris d'implantació social i de difusió del mitjà informatiu corresponent, amb una consideració especial pels mitjans de comunicació locals i comarcals", i quan l'anunci tingui com a destinatari un sector de la població específic "cal aplicar els criteris de difusió més adequats a la seva distribució, amb la justificació corresponent" (article 7).<sup>3</sup>

D'altra banda, la inserció de la publicitat institucional ha de ser objecte de planificació, que se sol materialitzar en l'elaboració de l'anomenat "pla de mitjans", un document bàsic de caràcter anual en el qual s'enumeren les campanyes publicitàries previstes per l'òrgan de contractació, es justifica la necessitat, els objectius de la campanya i el públic a qui van dirigides i, a més, s'acredita el repartiment de la inversió d'acord amb criteris objectius equitatius.<sup>4</sup>

Posteriorment, el pla s'instrumentalitzava via contractes individuals amb els mitjans de comunicació, els quals, en el cas de les administracions públiques i entitats del sector públic sotmeses a la normativa de contractació pública, s'han de subscriure conforme la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), que qualifica com a contracte de serveis l'activitat publicitària, inclosa la venda o arrendament d'espai o temps publicitari.

**II.** Una vegada s'ha examinat la normativa aplicable als contractes de difusió publicitària i s'ha delimitat el seu objecte com a contracte de serveis sotmès a la LCSP, convé analitzar l'adequació a la normativa de contractació pública de la compra d'unitats d'espai o temps als

---

<sup>3</sup> Aquesta regulació s'ha de complementar amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional recollida, per exemple, en les sentències [104/2014 de 23 de juny](#) i [130/2014 de 21 de juliol](#) en les quals conclou que els contractes de difusió publicitària que es concertin amb un mitjà per disposar d'espai o temps de publicitat han de respondre a un repartiment equitatiu de la inversió pública en publicitat. Així, després 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" i 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 i 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".

<sup>4</sup> L'elaboració d'un pla anual de publicitat i comunicació institucional elaborat per l'Administració, que inclogui les campanyes a realitzar durant un exercici, respon als principis generals d'activitat administrativa sobre planificació, eficàcia i eficiència en l'assignació i utilització de recursos públics, d'acord amb la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (article 3.1 lletres g, h i j). En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, aquesta obligació ve expressament imposada per la LPCI, que obliga a dur a terme un pla anual amb uns requisits mínims quant al seu contingut (article 12).

mitjans de comunicació a través de la contractació menor per donar resposta a la primera qüestió formulada.

Com és sabut, d'acord amb l'article 118 de la LCSP són contractes menors de serveis els que tenen un valor estimat inferior a 15.000 euros i per a la seva tramitació en els expedients respectius ha de constar, entre altres requisits, la justificació que "no s'està alterant l'objecte del contracte" per evitar l'aplicació de les normes de la contractació no menor. Aquesta Junta Consultiva va fer referència, a l'[Informe 1/2018, de 20 d'abril](#), a la prohibició de divisió o fraccionament irregular del contracte per tal de defraudar els llindars establerts pel contracte menor i, en conseqüència, eludir l'aplicació de les regles generals de contractació; i a la necessitat d'evitar que es cobreixin necessitats recurrents o periòdiques a través de contractes menors per una mala planificació o un mal ús, i també l'adjudicació directa de contractes menors de manera reiterada a la mateixa empresa per promoure la diversificació d'empreses adjudicatàries d'aquests contractes, "repartint" el mercat per evitar generar desigualtats entre les empreses afavorint sempre la mateixa.<sup>5</sup>

Certament, el fet que diverses campanyes figurin en un mateix pla de mitjans no implica necessàriament que existeixi tal vinculació entre elles que comporti la necessitat de subscriure-les en un mateix contracte, amb la qual cosa s'ha d'estar al cas per dirimir si pot considerar-se que hi ha o no una independència funcional entre els contractes que permeti la contractació separada de les diferents campanyes recurrent a la figura del contracte menor.<sup>6</sup>

En tot cas, malgrat no hi hagi una independència funcional entre els objectes contractuals, de manera que la subscripció de diversos contractes menors haguessin, en principi, de conformar l'objecte d'un únic contracte, la seva contractació en diversos contractes menors

---

<sup>5</sup> Tanmateix, com és sabut, la limitació d'adjudicar reiteradament a la mateixa empresa els contractes menors per evitar afavorir-la en detriment de la resta va ser suprimida amb la redacció donada a l'article 118 LCSP pel Reial decret llei 3/2020, de 4 de febrer, de mesures urgents per les quals s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la Unió Europea en l'àmbit de la contractació pública en determinats sectors, en la qual ja no s'inclou la limitació d'haver subscrit l'empresa contractista més contractes menors que superin el llindar previst per a aquests.

<sup>6</sup> A l'[Informe 39/2018, de 2 de juliol](#), la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat assenyala, en relació amb els contractes d'elaboració de campanyes publicitàries, 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" i 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".

tampoc comportaria un fraccionament irregular si les mateixes adquisicions de forma conjunta també s'haguessin pogut dur a terme subscriuint un contracte menor.<sup>7</sup> Addicionalment, cal tenir en compte la improcedència de la subscripció de contractes menors per cobrir necessitats recurrents o periòdiques, per una incorrecta planificació o per un mal ús d'aquests contractes, ja que la subscripció de contractes menors successius per a l'adquisició de béns o serveis que es requereixen repetidament, per respondre a necessitats de caràcter recurrent, periòdic o permanent, pot no ser el mecanisme més adequat i conforme amb la normativa en matèria de contractació pública per cobrir-les, podent fins i tot arribar a ser contrari a la normativa, segons les circumstàncies concurrents en cada cas.<sup>8</sup>

Tanmateix, el fet que hagi de tractar-se d'una necessitat puntual en contraposició a una necessitat periòdica no impedeix que aquesta pugui ser objecte d'un contracte menor i també de la deguda planificació, com podria succeir en el cas de la difusió publicitària d'una comunicació puntual correctament planificada en un pla de mitjans anual –de manera que la planificació és un mecanisme que contribueix, entre altres finalitats, a evitar el mal ús de la contractació menor, però no és requisit per poder subscriure un contracte menor que la necessitat a cobrir sigui no planificable o sobrevinguda.<sup>9</sup>

En relació amb aquest caràcter no recurrent de les necessitats a cobrir, cal destacar la incongruència en què incorre la LCSP quan qualifica com a contractes menors els que, tenint un valor estimat igual o inferior a 5.000 €, es paguen per bestreta de caixa o altre sistema similar per a pagaments menors. Aquests sistemes de pagament es caracteritzen per agilitzar l'abonament de determinades despeses, de forma que primer es produeix el pagament i posteriorment es realitzen els tràmits pertinents a l'ordre de pagament, i estan previstos tant a l'article 78 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària,

---

<sup>7</sup> Així ho va posar de manifest ja aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 14/2014, de 22 de juliol](#), que no ha perdut la seva vigència malgrat que s'emetés sota la vigència de l'anterior Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, en el qual es va afirmar que "la subscripció de diversos contractes menors que podrien conformar l'objecte d'un únic contracte no implicaria un supòsit de fraccionament irregular, si la mateixa adquisició mitjançant un únic contracte també s'hagués pogut dur a terme recurrent a la subscripció d'un contracte menor".

<sup>8</sup> A l'Informe 14/2014 d'aquesta Junta Consultiva, esmentat, també es va remarcar que la figura del contracte menor pretén "possibilitar una satisfacció ràpida de determinades necessitats, a través d'un procediment àgil i senzill, atesa l'escassa quantia i durada temporal dels contractes mitjançant els quals es pretenen cobrir", amb la qual cosa "certament la contractació menor seria més pròpia de la satisfacció de necessitats puntuals que periòdiques". En el mateix sentit, la Junta Superior de Contractació Administrativa de la Comunitat Valenciana afirmava a l'[Informe 5/2018, de 26 d'abril](#), en relació amb serveis i subministraments que es repeteixen durant cada exercici pressupostari, 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".

<sup>9</sup> Així, cal distingir aquelles activitats publicitàries que, malgrat que puguin ser susceptibles de certa planificació o programació, obeeixen a una necessitat puntual relativa a una campanya informativa o educativa de caràcter singular que no es pretén difondre amb regularitat, sinó en un moment únic i concret, d'aquelles altres que sí que responen a una necessitat periòdica i es difonen amb determinada freqüència, les quals no es pot considerar que cobreixen necessitats puntuals pel simple fet que el contingut comunicatiu de la campanya publicitària es modifiqui cada vegada i presenti certa singularitat.



com a l'article 190 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, expressament per a "despeses periòdiques o repetitives". Cal entendre, per tant, que aquests contractes que generen l'obligació de pagaments menors constitueixen una excepció a la regla general de no cobrir despeses recurrents, amb la qual cosa i en línia amb el que ja s'ha indicat, resultaria conforme a la normativa de contractació pública subscriure diversos contractes successius de valor estimat inferior a 5.000 € per cobrir necessitats de caràcter periòdic o recurrent en una mateixa anualitat, sempre que el seu valor estimat en conjunt no excedeixi el límit màxim per a la contractació menor que correspongui a la tipologia de contracte de què es tracti.<sup>10</sup>

Finalment, convé recordar la necessitat de trobar l'equilibri entre el repartiment igualitari de contractes entre les empreses, en aquest cas, els diversos mitjans de comunicació disponibles, d'acord amb els principis que regeixen la contractació pública, i la necessitat de l'òrgan de contractació d'haver de contractar amb un mitjà determinat per tal de difondre el missatge a un sector de la població específic –necessitat que, com s'ha analitzat a la consideració jurídica anterior, està emparada per la Llei de publicitat institucional de Catalunya, que disposa que la inserció de la publicitat s'ha d'efectuar d'acord amb criteris d'implantació social i de difusió del mitjà informatiu corresponent, amb una consideració especial per mitjans de comunicació locals i comarcals. Així, s'observa que, per tal d'implantar els criteris de difusió més adequats a la seva distribució, a vegades és necessari contractar reiteradament amb els mateixos mitjans de comunicació, sobretot en els casos en què l'oferta de mitjans pugui ser molt limitada, per exemple, pel caràcter minoritari o reduït dels seus destinataris o de l'àmbit territorial concret.

En tot cas, cal recordar l'exigència que els òrgans de contractació, amb caràcter previ a l'elecció del procediment, realitzin una definició clara de les necessitats a cobrir mitjançant la licitació així com, en el cas que s'examina, del tipus de mitjans a través dels quals s'hagi de materialitzar la difusió publicitària, per tal que s'optimitzi la compra pública segons criteris d'eficiència, de manera que, fins i tot en cas que puguin concórrer els requisits que permetin emprar la figura del contracte menor, s'opti per altres procediments o sistemes de racionalització per no ser la figura del contracte menor la més idònia o convenient per cobrir-les.

**III.** Per últim, cal analitzar la qüestió de quins són els procediments més adients per contractar la utilització d'unitats d'espai i temps als mitjans de comunicació en cas que no sigui procedent la contractació menor.

En aquest sentit, partint de l'obligació dels òrgans de contractació ja coneguda, establerta en l'article 131 de la LCSP, d'haver de recórrer amb caràcter general als procediments ordinaris i únicament als altres quan concorrin circumstàncies específiques previstes a la pròpia LCSP, cal assenyalar que, en cas de licitar d'acord amb les regles del procediment ordinari, per tal de garantir que les eventuais empreses adjudicatàries siguin, finalment, els mitjans de

---

<sup>10</sup> La Comunitat Foral de Navarra ha regulat a l'article 81 de la Llei foral 2/2018, de 23 d'abril, de contractes públics, el "Régimen especial para los contratos de menor cuantía" disposant, pel cas de serveis i subministres de prestació successiva, que serà possible recórrer a aquest procediment si el valor estimat, tenint en compte la despesa prevista pels pròxims 48 mesos, no supera els 15.000 euros.

comunicació adequats per fer arribar en un territori concret i a un públic concret el missatge publicitari a difondre, es podria plantejar la inclusió de prescripcions tècniques o de condicions d'execució del contracte que comportessin una obligació a la qual s'haguessin de comprometre els mitjans de comunicació adjudicatari, de difondre la campanya institucional en un determinat territori en la fase d'execució del contracte.<sup>11</sup>

En cas que mitjançant el procediment ordinari no pugui assolir-se l'objectiu, en supòsits, per exemple, com el plantejat en la petició d'informe en què pot resultar necessari contractar amb unes empreses concretes –els mitjans de comunicació més idonis per fer arribar en un territori concret i a un públic concret el missatge de l'òrgan de contractació d'acord amb les exigències de la normativa sobre publicitat institucional a què s'ha fet referència en la consideració jurídica primera–, es podria considerar justificat recórrer a un procediment negociat sense publicitat sobre la base que els serveis només es puguin encomanar a un empresari determinat per falta de competència per raons tècniques, tenint en compte que la vinculació de l'exclusivitat tècnica amb l'existència d'un únic producte que cobreixi les necessitats requerides, traslladada al supòsit que s'analitza, s'hauria de plasmar a través de contractes individuals conclusos amb els titulars dels diferents mitjans de comunicació, amb la justificació rigorosa que només és possible encomanar-ho a ells pel fet que són els únics que disposen dels espais publicitaris que permetrien assolir els objectius de difusió publicitària que efectivament persegueix l'òrgan de contractació.<sup>12</sup> Per exemple, per la seva

---

<sup>11</sup> La inclusió de les denominades clàusules d'arrelament territorial, això és, les de vinculació de l'operador econòmic en un determinat territori, com ara origen, domicili o seu, no és admesa, amb caràcter general, com a clàusules de solvència o d'adjudicació, en tant que poden suposar una barrera desproporcionada d'accés a la licitació i, en conseqüència, resultar discriminatòries en limitar la llibertat d'establiment de les empreses licitadores. Així ho ha assenyalat recentment el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic a la [Resolució 39/2024, de 31 de gener](#), entre d'altres. Únicament podrien arribar a admetre's aquestes causes com a criteri de solvència o d'adjudicació si consten degudament justificades a l'expedient per raons imperioses d'interès general i si garanteixen la realització de l'objectiu que persegueixen. Al respecte, i en el context de la difusió publicitària, el Tribunal Administratiu de Contractació Pública de la Comunitat de Madrid va assenyalar a la [Resolució 305/2020, de 13 de novembre](#), respecte a una licitació en què s'exigia l'acreditació de l'activitat informativa del mitjà a una circumscripció determinada com a criteri de solvència tècnica 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”.

<sup>12</sup> Aquesta Junta Consultiva s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre aquesta qüestió, per exemple, a l'[Informe 3/2019, de 13 de març](#), en què alhora es fa referència als [Informes 2/2016, de 6 d'abril](#), i [5/2018, de 16 de novembre](#), en els quals es va assenyalar que és essencial que “objectivament” existeixi una única empresa o professional amb capacitat per realitzar la prestació objecte del contracte, de manera que sigui innecessària la licitació, per no existir possibilitat de promoure la concurrència, supòsit que s'ha d'interpretar restrictivament. Així mateix, l'exigència de motivació o justificació de l'exclusivitat per raons tècniques ha estat analitzada també pels tribunals de recursos contractuals, per exemple, pel Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals en la [Resolució 574/2018, de 12 de juny](#), en la qual recorda 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

repercussió o per l'àmbit de difusió que permetria arribar a aquell públic susceptible de participar i beneficiar-se d'allò que es publicita –i condicionat al fet que tals objectius hagin quedat recollits degudament al pla de mitjans, elaborat d'acord amb normes de tècnica publicitària, amb una previsió i justificació de la campanya global i els diferents mitjans de difusió adequats per assolir dits objectius proposats, tenint en compte, entre d'altres, criteris com ara les característiques de la població destinatària, criteris de territorialització o distribució del pressupost per mitjans.<sup>13</sup>

En tot cas, al marge de la possibilitat d'emprar el procediment negociat sense publicitat, en cas que concorrin les exigències i requisits de la LCSP esmentats, caldrà tenir en compte també l'obligació, ja apuntada en la consideració jurídica anterior, derivada de les normes sobre inserció de la publicitat institucional, en particular les derivades de la Llei de publicitat institucional de Catalunya, de distribució de les unitats d'espai i temps entre els diferents mitjans d'acord amb criteris d'implantació social i de difusió més adequats.

Finalment, cal apuntar també la possibilitat, i probablement en moltes ocasions conveniència, de recórrer a sistemes de racionalització tècnica de la contractació, per exemple, en casos de volum important de l'activitat publicitària per part de l'administració o per centralitzar la contractació de difusió publicitària en el si d'una mateixa administració. Aquests sistemes resulten igualment útils tant en supòsits com el plantejat en aquest Informe, és a dir, contractació de la difusió publicitària per part de l'administració directament amb els mitjans de comunicació, com en els casos de contractació amb empreses del sector de la publicitat que actuen com a intermediàries entre l'administració i el mitjà de comunicació a través de la prestació de serveis de mediació, inserció i assessorament publicitari –són diversos els exemples de licitacions en aquest sentit que es poden trobar a la Plataforma de serveis de contractació pública de Catalunya.

L'elecció d'aquests sistemes porta aparellat nombrosos avantatges. Així, pot permetre aconseguir millors condicions econòmiques en la contractació d'espais publicitaris als mitjans de comunicació, distribuir la inversió publicitària entre els diferents canals en funció de l'afinitat de l'audiència d'interès o altres objectius de la campanya, facilitar la coordinació de la planificació i inserció de les campanyes de publicitat institucional dels diferents departaments, reduir els terminis de la licitació, simplificar i estalviar temps i recursos, disminuir costos en la preparació d'ofertes i seguiment de procediments de contractació successius –amb prou flexibilitat pel poder adjudicador per adaptar-ho a les necessitats de

---

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 (...)

<sup>13</sup> Així ho va entendre la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Galícia, que a l'[Informe 3/2010 de 28 de juny](#), sobre la possibilitat, entre d'altres, d'emprar el procediment negociat en la contractació de contractes de difusió publicitària amb els mitjans de major difusió del Consell, va remarcar 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”.



contractació d'un moment determinat– i també una major homogeneïtzació dels nivells de qualitat en establir una sèrie de condicions comunes, tant administratives com tècniques. En aquest sentit, convé destacar que, en particular, els sistemes dinàmics d'adquisició suposen una alternativa molt adient a la contractació menor per efectuar contractacions corrents i, en tant que romanen oberts durant la seva vigència a qualsevol empresa interessada que compleixi els criteris de selecció, sense limitació en el nombre de participants, permeten un nivell superior de concurrència i, per tant, de competència.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

## **CONCLUSIONS**

- I.** En la contractació d'unitats d'espai i temps de difusió publicitària als mitjans de comunicació, a més de la necessitat que els òrgans de contractació defineixin clarament les necessitats que es volen cobrir mitjançant la licitació per escollir el procediment més eficient per contractar, cal donar compliment a la normativa reguladora de la publicitat institucional, que exigeix que la difusió s'efectuï segons els criteris més adequats per a la seva distribució, amb la justificació corresponent i sempre que sigui possible la distribució entre diferents mitjans en funció de l'oferta disponible.
- II.** Poden contractar-se unitats d'espai i temps als mitjans de comunicació a través de la contractació menor, sempre que s'adeqüin a les exigències que estableix la LCSP per aquesta tipologia, és a dir, la prohibició de fraccionar els contractes de manera que s'eludeixi l'aplicació dels llinars quantitius i que la necessitat que cal cobrir sigui puntual, amb independència que sigui correctament planificada, si és el cas, a través del corresponent pla de mitjans. En aquest sentit, el fet que diverses campanyes figurin en un mateix pla de mitjans no implica en tots els casos que existeixi tal vinculació entre elles que obligui a la subscripció conjunta en un mateix contracte.
- III.** Per tal de garantir que la difusió publicitària pugui efectuar-se segons els criteris fixats per l'Administració, com ara criteris d'implantació social i de consideració especial pels mitjans de comunicació locals i comarcals per fer arribar el missatge al públic d'un territori determinat susceptible de beneficiar-se d'allò que es comunica, pot plantejar-se la inclusió de prescripcions o condicions d'execució del contracte de difondre el missatge en l'àmbit fixat per l'Administració. A més, en cas que els procediments de contractació ordinaris no permetessin assolir els objectius de difusió publicitària, en determinats casos podria justificar-se el recurs al procediment negociat sense publicitat, sempre que aquests objectius i criteris hagin estat degudament planificats, i així es justifiqui a l'expedient.
- IV.** Pot resultar adient emprar sistemes de racionalització tècnica per a la contractació d'unitats d'espai i temps en mitjans de comunicació per a accions de difusió publicitària institucional, ja que –a més de permetre aconseguir millors condicions econòmiques, reduir terminis i simplificar i estalviar recursos en les contractacions subsegüents, siguin basades o específiques, i també una major homogeneïtzació dels nivells de qualitat en la contractació d'espais publicitaris–, possibiliten distribuir la inversió publicitària entre els diferents canals en funció de l'afinitat de l'audiència d'interès o altres objectius de la campanya i facilitar la

coordinació de la planificació i inserció de les campanyes de publicitat institucional dels diferents departaments o unitats destinatàries.

**Barcelona, 25 de juliol de 2024**