Entre el favoritismo y el autobombo

POR **RAFAEL CID**

Tras varios intentos fallidos en la etapa Aznar, el Parlamento español parece madurar ahora una normativa que ilegalice el ejercicio del autobombo por parte del Gobierno de turno con dinero público. La entrada en la Cámara del Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional quiere dar cumplimiento a una oferta electoral del Partido Socialista, aunque algunos expertos creen que el texto remitido al Congreso es demasiado inconcreto y no elimina el riesgo de favoritismo en las adjudicaciones de las campañas.

Junto al problema de la financiación de los partidos políticos, el del uso monopolista de la publicidad generada institucionalmente ha sido uno de los temas que más han empañado la credibilidad del sistema constitucional desde el ámbito de la transparencia democrática. Como en el asunto recurrente de la patrimonialización por parte del poder de turno de los medios de comunicación públicos, en especial de la televisión, la utilización bumerán de campañas de propaganda para resaltar ante la ciudadanía las realizaciones gubernamentales ha constituido históricamente una lacra que entronca con la vieja tradición hispana del clientelismo político.

Tanto desde la Administración central como desde las autonómicas, el uso y abuso de costosas operaciones de imagen constituye un hábito de mal gobierno enquistado en el sistema, sobre todo cuando estas inmersiones de popularidad se proyectan en periodos preelectorales para estimular subliminalmente el sentido del voto con mensajes persuasivos. Los ejemplos ilustrativos son abundantes y alcanzan como responsables a diferentes formaciones, tanto en el ámbito nacional como en el plano autonómico o local, lo que ha llevado recientemente a intervenir a los organismos encargados de controlar la pureza de los procesos electorales.

Así, en vísperas de las elecciones municipales del año 2003, la Junta de Andalucía gobernada

Fundación Telefónica
Telefónica

por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) vio paralizada una campaña informativa debido a que conculcaba el principio constitucional de igualdad de oportunidades. Al año siguiente fue el Partido Popular (PP) el puesto en entredicho por la Junta Electoral cuando el entonces ministro de Trabajo y portavoz del Gobierno, Eduardo Zaplana, promovió una agresiva iniciativa para ?vender? a los beneficiarios de la Seguridad Social los logros de su departamento. El eslogan de aquella ofensiva informativa institucional era «Lo nuestro son las personas», y se puso en marcha de cara a las elecciones generales del 14 de marzo.

Aunque no siempre los gobiernos implicados emplean el mismo mecanismo de autopuesta en valor para cohesionar bajo su palio a los receptores de los mensajes. Junto a la tradicional traca publicitaria-informativa en vallas, prensa, radio y televisión, los gobernantes en los diferentes puestos de poder a menudo echan mano de otro tipo de ofertas más sofisticadas para convencer a los gobernados de las bondades de su mercancía política. Incluso, en algunas ocasiones practican un sutil rodeo a fin de evitar la ?pega? de la existencia de normativas específicas en su ámbito de actuación, limitadoras del uso indiscriminado de la publicidad institucional.

Eso es lo que aparentemente acaba de suceder en Galicia, que es una de las seis Comunidades Autónomas, junto con Cataluña, Extremadura, Aragón, Andalucía y Valencia, que ya dispone de su propia Ley de Publicidad Institucional. La novedosa fórmula de la Xunta presidida por Manuel Fraga, que ha sido denunciada por la oposición como un ventajismo flagrante, consistió en suscribir un convenio con los principales medios de la región por valor de dos millones de euros con el objetivo de dar noticias diarias de sus actividades. El contrato se firmó el pasado 1 de abril con vigencia hasta el 31 de julio, cuando las elecciones gallegas tienen previsto celebrarse el 19 de junio.

La ley y la trampa

También en Andalucía la supuesta vulneración de la Ley de Publicidad Institucional explotando ?puntos ciegos? no expresos en la normativa, ha suscitado enfrentamientos políticos. Sobre todo a raíz de que el pasado mes de noviembre la Junta emprendiera una fuerte movilización simbólica mediante una campaña en la que se ponderaba su provechosa relación con la Administración central. La publicidad insertada por el gobierno de Manuel Chaves («Andalucía cobra su deuda. Con el nuevo Gobierno de la nación, Andalucía cobra los recursos que se le debían hace cinco años ¡Por fin se hace Justicia!») fue calificada por la oposición del PP como un auténtico ?desmán?. Y ha tenido como consecuencia un principio de acuerdo de reforma de la ley vigente para que el Parlamento tenga ?conocimiento previo? de las campañas institucionales.

Al margen de las disposiciones autonómicas existentes en esta materia, hasta ahora el vacío legal en lo referente al control de la publicidad emitida por los organismos públicos en España se solapaba con el manido argumento esgrimido por los interesados del supuesto interés general de esas campañas. Los actos institucionales en este ámbito eran tutelados al amparo de un conjunto de normativas no específicas, como la Ley Orgánica de Régimen General Electoral, la Ley de Contratos del Estado y la Ley General de Publicidad.

Fundación Telefónica
Telefónica

Con esos referentes colaterales, se creó una comunidad de intereses entre las principales fuerzas políticas que permitió la derrota de las tres propuestas a favor de una concreta Ley de Publicidad Institucional general formuladas por los grupos minoritarios del Parlamento desde que Iniciativa per Catalunya presentara la suya, el 28 de mayo de 1997, y fuera rechazada por el PP. De ahí que a veces no resulte rara la existencia de una especie de doble flujo consistente en que, como en los últimos años, mientras la inversión de publicidad general descendía en el conjunto del país, la partida institucional marcara cuotas históricas en 2003 con 163 millones de euros en inversiones publicitarias de interés público. En 2004 se recobró el equilibrio, y al tiempo que la inversión total crecía en un 6,9 por ciento respecto al año anterior, la de interés público descendía a 148,9 millones de euros.

Una anomalía que llevó al PSOE, entonces en la oposición, a incluir en su programa electoral la promesa de una ley estatal de publicidad y comunicación institucional que cerrara el camino a la picaresca del autobombo y al favoritismo en las adjudicaciones de las campañas. No obstante, el Gobierno de Rodríguez Zapatero hizo antes una excepción en la campaña para el referéndum europeo del pasado 20 de febrero. Esta consulta se consumó previa modificación de la Ley Electoral, para ?incentivar el voto?, y de Financiación de los Partidos Políticos, a fin de facilitar medios económicos a las formaciones para defender su opción. Curiosamente, había sido durante el mandato socialista, en el año 1994, cuando se modificó el artículo 50.1 de la Ley Orgánica de Régimen General Electoral respecto a la acción informativa del Gobierno de cara a las elecciones, limitándola a lo estrictamente necesario para dar a conocer la fecha de los comicios, el procedimiento de votación, los requisitos y los trámites para el voto por correo.

Sin embargo, algunos expertos no consideran necesaria la existencia de una ley estatal reguladora de la publicidad que emana de la Administración, entidad que constituye hoy por hoy el primer anunciante del país. De este criterio es Miguel Ángel Pérez Ruiz, profesor en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), quien sostiene que lo realmente importante es la designación de un equipo de profesionales encargados de decidir el destino de esos ingentes fondos que el Gobierno destina anualmente a comunicación institucional. «Una nueva ley de ámbito estatal, junto a las ya existentes en otras Comunidades Autónomas, no significa ninguna mejora sustancial. Lo urgente sería el nombramiento de un equipo asesor por parte del Gobierno que, con criterios estrictamente profesionales y uniformes, fuera el encargado de decidir sobre las campañas. Ese es el principal problema de la publicidad estatal, que no se soluciona con otra ley más. Si cada ministerio sigue actuando con sus propios criterios a la hora de las contrataciones, de poco servirán nuevas reglamentaciones». Y concluye: «es preciso acabar con el favoritismo que hace que se elijan unas agencias determinadas en razón de su color político».

Ciertamente el tema de la endogamia ideológica en las contrataciones que efectúa el Gobierno de la nación para movilizar a la ciudadanía en los valores constitucionales y algunas grandes agencias de publicidad que optan al reparto de sus atractivas campañas alcanza el nivel de evidencia generalizada. Los ejemplos están a la orden del día. Uno de los más chocantes es el que tiene por protagonista a Miguel Ángel Rodríguez, portavoz del Gabinete Aznar durante sus primeros años. Este estrecho colaborador del anterior presidente del Gobierno, tras abandonar voluntariamente el cargo desde donde orientaba a sus anchas la política de comunicación del Ejecutivo, pasó a ser presidente de Carat España (www.carat.com), una de las grandes firmas del sector.

Fundación Telefónica
Telefónica

Esferas comunicativas separadas

El borrador del proyecto de Ley sobre Publicidad y Comunicación Institucional fue registrado en el Congreso el pasado 19 de abril y estuvo abierto a la recepción de enmiendas hasta el 24 de mayo, como ampliación del plazo de quince días hábiles inicialmente previsto. Se trata de un texto compuesto por diecisiete artículos y una disposición adicional referida a la exención de cómputo de tiempos publicitarios en espacios gratuitos de televisión, que contiene una amplia exposición de motivos donde se reconoce que «la dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva debe mantenerse en esferas comunicativas separadas». El texto también incorpora la creación de una Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional encargada de tramitar las quejas de los ciudadanos, en orden a «solicitar la cesación o rectificación» de campañas, y la elaboración de un Informe Anual sobre dicha actividad.

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 su cumplimiento, y que no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos», figura como eje orientador del proyecto. Para ello, la ley prevé la utilización de técnicas que permitan difundir con eficiencia los mensajes, el empleo de medios que aseguren el acceso a la información de personas con discapacidad y la necesaria pluralidad lingüística de las campañas. Asimismo, y tras destacar como otras prioridades la transparencia y buen gobierno de los recursos públicos, fija como gran objetivo para velar por la lealtad constitucional la prohibición de «campañas destinadas a denostar la actividad de otras Administraciones en el uso legítimo de sus competencias».

La parte dispositiva del Proyecto de Ley descansa sobre el artículo 4, que condensa el capítulo de prohibiciones. En él se contempla tanto el supuesto de informaciones de autobombo («que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por el poder promotor, difusor o contratante de la campaña») como la utilización institucional de contracampañas («que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en ejercicio de sus competencias»), que son las dos manifestaciones más corrientes del uso aberrante de la llamada publicidad institucional desde el poder.

Frente a quienes opinan que la mejor ley es casi la que no existe, otros expertos, como Carlos Lema Devesa, catedrático de Derecho de la Publicidad en la UCM, ven la norma como oportuna pero al mismo tiempo creen que adolece de algunas lagunas importantes entre las que se encuentra una falta de concreción sobre el propio concepto de publicidad y comunicación institucional. «El proyecto es excesivamente genérico y falto de menciones tan importantes como una cita rotunda sobre el principio de veracidad, la distinción frente a la propaganda electoral, los derechos de la persona y no invadir competencias de la publicidad comercial», afirma Lema Devesa. Aunque, para este profesor los puntos claves sobre los que se debería incidir para su perfeccionamiento serían tres: «la legitimación activa para que la cesación de posibles actos lesivos se pudiera ejercer directamente ante los tribunales, garantizar la no discriminación en los contratos y abrir la Comisión también a académicos, empresarios y profesionales».

Fundación Telefónica
Telefónica

De momento, y antes de conocerse el tenor de las enmiendas de los restantes grupos parlamentarios, la primera crítica al proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional ha procedido de la Generalitat Valenciana. Esteban González Pons, portavoz del Consell ha arremetido contra el texto porque supone «una invasión de competencias introduce un mecanismo sumario de control sobre la actividad de las comunicaciones autónomas». En realidad, lo que late en esta queja que advierte sobre la dimensión expansiva de la ley estatal, es que tras su entrada en vigor se impida a aquella Administración promover campañas institucionales *ad hoc*, como las diseñadas en defensa del Plan Hidrológico Nacional.

Fundación Telefónica
Telefónica