

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Ibáñez Peiró, A. (2013). Cambio Climático e Información Pública en la Administración General del Estado español. Su gestión, marco legal e imprevisiones en situaciones de emergencia. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 6 (1), Artículo 2. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>

CAMBIO CLIMÁTICO E INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ESPAÑOL. SU GESTIÓN, MARCO LEGAL E IMPREVISIONES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

*CLIMATE CHANGE AND PUBLIC INFORMATION IN THE SPANISH CENTRAL GOVERNMENT. ITS MANAGEMENT, LEGAL
AND FORESIGHT IN EMERGENCIAS*

Ibáñez Peiró, Ángel.
Universidad Complutense de Madrid (España)
angel.ibanez@anepce.org

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

RESUMEN

A pesar del creciente aumento de datos que propician el conocimiento de las causas que han provocado el Cambio Climático, no se ha progresado adecuadamente para dar respuesta a los efectos negativos que produce. Si en un principio parecía ser un problema eminentemente científico y técnico, la producción y acumulación de gases de efecto invernadero, el tiempo ha demostrado que el asunto está totalmente vinculado con la percepción que de él tiene el ciudadano, es decir, la opinión pública. Las noticias difundidas por los Medios de Comunicación Social tienen gran repercusión entre el denominado gran público siendo criticados, en el mundo académico del clima, por dar pábulo a argumentos que provocan el escepticismo pues, según ellos, al negar el calentamiento global, se está ralentizando el que la comunidad internacional reaccione adecuadamente. La desacertada gestión de la Comunicación Social, por parte de los Gobiernos, es una de las causas de esa ralentización; a ello también contribuyen los imperativos legales que regulan esta materia, la Información Pública.

El presente trabajo trata de dar una visión sobre la forma en que la Administración Pública utiliza la información, así como las limitaciones legales a que debe enfrentarse, en este campo.

Palabras clave: Cambio climático, Información Pública, comunicación en emergencias, protección civil.

Recibido: 2012-11-19

Aceptado: 2013-01-11

ABSTRACT

In spite of the increasing amount of data that inform us of the possible causes that have contributed to climate change, the solution to the problem has not been identified or achieved yet.

In the beginning it looked like a scientific and technical problem as climate change is attributed to the production and accumulation of greenhouse gases. However, time has shown that this issue is totally linked to public perception and public opinion.

The effect of mass media upon the public has a great influence. Experts on climate change are criticizing those who are skeptical of the causes. According to these experts, the response from the international community has decreased by the denial of global warming.

The mis-management of public information by governments is one of the causes of the aforementioned decreased response. The regulations about public information have also contributed to this.

This article tries to give an opinion about the way in which the Public Administration uses and broadcasts the information and the restrictions and legal limitations it faces.

Key words: Climate change, Public Information, Communication in emergency situations, Civil Protection.

Submission date: 2012-11-19

Acceptance date: 2013-01-11

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

1. INTRODUCCIÓN

Los imperativos legales a que está obligada la Administración española, resultado tanto del artículo 9 de la Constitución (junto con su legislación derivada), como de la normativa proveniente de la Unión Europea, unido a las nuevas tecnologías y la gran influencia que ejercen en la sociedad, han desarrollado un complicado y disperso corpus legislativo sobre Comunicación e Información Pública en la Administración General del Estado. A ello ha contribuido el marcado carácter sectorial que tiene la Información Pública emitida por los diferentes ministerios, organismos, instituciones y servicios que la componen.

Estas vicisitudes pueden entorpecer, o al menos dificultar, las labores informativas y de sensibilización que traten de dar respuesta a situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, e incluso a aquellas otras de carácter puramente preventivo como son las acciones informativas sobre el Cambio Climático.

Para conocer el modo en que se gestiona la Información/comunicación Pública en este tipo de actuaciones, y en particular las relativas al Cambio Climático, es conveniente analizar los aspectos legales más relevantes que regulan estas actividades en el ámbito de la Administración General del Estado. Con tal motivo, en primer término, este análisis se ceñirá exclusivamente a los preceptos legales que regulan las actividades del Estado en el campo informativo/comunicacional en lo referente al Cambio Climático y sus "efectos adversos"¹; posteriormente se procederá en igual forma con las situaciones comprometidas por alguna amenaza o emergencia grave. Aunque es patente la necesidad de impulsar programas de información/comunicación preventiva destinada a "Advertir a la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios", (Ley 29/2005, apartado F), así como de la llamada "Información previa a la población", con la que se consigue aumentar la colaboración del ciudadano y su autoprotección en situaciones de grave riesgo, catástrofe o

¹<<Por "efectos adversos del cambio climático" se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos">>. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas 1992. Artículo 1, Definiciones.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

calamidad pública, estos programas han carecido de inversiones y de gasto por parte de los distintos Gobiernos habidos desde entonces.

2. OBJETIVOS

Objetivo general:

Analizar el estado actual en que se encuentra la gestión de la Información Pública en la Administración General del Estado español en lo que respecta a al Cambio Climático y las situaciones de emergencia.

Objetivos Específicos:

- Identificación y análisis de los distintos preceptos legales que regulan este tipo de Información Pública dentro de la Administración General del Estado en España.
- Identificación y análisis de la legislación que regula la Información Pública en lo que se refiere al Cambio Climático y las situaciones de emergencia.
- Análisis de los imperativos legales y dificultades que se encuentran en la gestión de las labores informativas y de sensibilización en el campo del Cambio Climático así como en las situaciones de emergencia.

3. METODOLOGÍA

El presente trabajo se fundamenta en el análisis del corpus legislativo que regula El Cambio Climático y las situaciones de emergencia atendiendo únicamente a la gestión de la Información Pública por parte de la Administración Pública. Desde una perspectiva cualitativa y de interpretación jurídica, el análisis de la normativa se realizó en el mes de octubre de 2012. Los documentos legales sometidos a análisis han sido los siguientes:

En materia de información/comunicación, el antecedente básico de la legislación española, era la Ley 61/1964, de 11 de junio, por la que se aprobaba el Estatuto de la Publicidad; esta norma cayó en desuso debido a que gran parte de su articulado carecía de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

políticos y administrativos a que obligaba la Constitución, pues era preconstitucional. Actualmente, la normativa legal a tener presente es la siguiente:

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad².
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.
- Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
- Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Informe del Ministerio de Economía y Hacienda 67/09, de 15 de diciembre de 2009, conocido como «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional».
- Guía práctica de publicidad y comunicación institucional, emitida, el 22 de marzo de 2010, por la Secretaría de Estado de Comunicación
- Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno³.

² Debido a la importancia de esta Ley, el corto número de artículos en los que permanece su redacción inicial, así como la posterior derogación de otros, se irá analizando a medida que se vea la influencia que ejerce en el resto de las normas, especialmente al estudiar la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (Boletín Oficial del Estado, núm. 312 de 30 de diciembre de 2005, páginas 42902 a 42905).

³ Según el texto aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, el objeto de este proyecto de ley se determina en su Título preliminar, Artículo 1, en los siguientes términos: "Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento".

También, en el Artículo 10, se define el término Información Pública como: "Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

La legislación que regula los aspectos relativos a la Información/comunicación Pública, en lo que se refiere al Cambio Climático en España, viene definido fundamentalmente, por la siguiente legislación:

- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas 1992.
- Instrumento de Ratificación del Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, de 10 de mayo de 2002. Ministro de Asuntos Exteriores.
- Orden de 17 de julio de 2001 por la que se regula la composición y estructura de la Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 sobre techos nacionales de emisión de determinado
- Real Decreto 1000/2003, de 25 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.
- Resolución de 7 de septiembre de 2004, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, por la que se da publicidad al listado provisional de instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.

incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Esta idea abre un nuevo campo que habrá que estudiar y analizar cuando se haya aprobado la ley y se conozca su texto definitivo.

En este estado de cosas, el referido proyecto de ley, al no haber sido aprobado hasta la fecha, no va a ser tenido en cuenta en el presente trabajo.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

- Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Tras el estudio de los distintos textos legales mencionados, se procedió a analizar sus contenidos desde las siguientes perspectivas: el Cambio Climático y la Información/comunicación; el Cambio Climático y los compromisos internacionales en materia de Información/comunicación; la organización y funcionamiento de la Información/comunicación Pública en la Administración General del Estado; la Publicidad y la Comunicación Institucional; la Comisión de publicidad y comunicación institucional. Hecho lo cual, se procedió a reflejar las vulnerabilidades existentes formulando las conclusiones oportunas.

4. Resultados

4.1. El Cambio Climático y la Información/comunicación

El Cambio Climático⁴ es un claro ejemplo del impacto que puede producir la actividad humana sobre el medio ambiente. A pesar del creciente aumento de datos que propician el conocimiento de las causas que lo han provocado, no se ha progresado adecuadamente para dar respuesta a los efectos negativos que se desprenden de él.

Lo que en un principio parecía ser un problema eminentemente científico y técnico, la producción y acumulación de gases de efecto invernadero⁵, el tiempo ha hecho ver que el asunto está totalmente vinculado con la percepción que de él tiene la ciudadanía, al ser esta la que padecerá los efectos perjudiciales que se desprendan de la buena o mala gestión del asunto. De esta forma se ha apreciado

⁴<<Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables>>. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas 1992. Artículo 1, Definiciones.

⁵<<Por "gases de efecto invernadero" se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja>>. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas 1992. Artículo 1, Definiciones.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

que el impacto producido por las noticias emitidas al respecto en los Medios de Comunicación ha generado gran repercusión socio-política en la opinión pública.

En el mundo académico y científicos del clima, los Medios de Comunicación han sido criticados por dar pábulo a los argumentos de aquellos que tienen el punto de vista más escéptico del asunto pues alegan que los propietarios de los medios, al negar el calentamiento global, están ralentizando el que la comunidad internacional ponga en marcha la legislación oportuna para combatirlo.

Es sabido que el discurso que se está produciendo en los medios de comunicación sobre el Cambio Climático se suele caracterizar por un alto grado de especulación del asunto, haciendo protagonistas de él a los políticos, Gobiernos e intereses económicos de los países desarrollados. Este discurso suele fundamentarse en inculpaciones políticas y no en actuaciones y proyectos, lo que provoca el escepticismo entre el denominado gran público.

Por otra parte, no se debe olvidar que el Cambio Climático es una disciplina en la que los pronósticos son los fundamentos en que se basa la respuesta a dar; a diferencia de otras, en esta, lo que más interesa es saber cómo se desarrollarán las cosas, con el grado de incertidumbre que ello implica. El resultado de esta situación ha producido un conjunto de representaciones del futuro muy diferentes en los medios de comunicación. Los criterios periodísticos pueden jugar un papel importante en la construcción de imágenes alarmistas y la dramatización es una conocida tendencia en la construcción de noticias para conseguir la atención de la audiencia. En este sentido, los medios son un espacio en el que han confluído los distintos intereses y actores sociales relacionados con el Cambio Climático, hasta el punto de convertir el asunto en una fuente de legitimización para los políticos cuando tratan de prevenir a la sociedad de las devastadoras consecuencias que se pueden producir. De esta forma, lo que en un principio era impotencia política frente a la industria responsable de la emisión de gases que provocaban el efecto invernadero, mediante la denuncia pública del asunto, se ha producido la legitimación de las instituciones convirtiéndolo en un hecho social que ha despertado la conciencia social del peligro y, con ello, el reconocimiento de la existencia del riesgo correspondiente⁶.

⁶<<Una dramática consecuencia de la ola de calor que se produjo en Europa en el verano de 2003 (la máxima fue de 47,8° C en Denia, Alicante, España) fue la muerte de miles de personas (aunque

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Utilizando profusamente los medios de comunicación, el Cambio Climático debe afrontarse desechando la idea de la “incertidumbre científica” y se debe enfocar de forma global como un conjunto de respuestas que hay que tener previstas desde todos los estamentos sociales, tanto en el campo de la política y la industria, como en el de la seguridad de la población civil, al que las instituciones están obligadas. Informativamente, las Administraciones Públicas de la comunidad internacional deberán abordar las amenazas derivadas del Cambio Climático, como se ha tratado de hacer con los casos de las epidemias que se han producido últimamente: VIH, gripe aviar, gripe A o H1N1, etc. Desde un enfoque holístico⁷, se deberán aunar esfuerzos dirigiéndolos en la misma dirección; habrá que desechar intereses económicos nacionales en aras de impedir que el problema aumente a nivel mundial. Todo ello pasa por informar a la opinión pública con veracidad, lealtad, transparencia y, sobre todo, respetando la legalidad vigente por cada uno de los Gobiernos.

hay controversia, se calculan en alrededor 10.400 las muertes en Francia, 6.500 en España, 1.300 en Portugal, 20.000 en Italia, por mencionar solo algunos países). El aprendizaje que las instituciones y personas tuvieron a partir de esa experiencia, dio como resultado que en futuras situaciones similares, los servicios médicos, los medios de comunicación de masas, la educación de la población, “supieran” cómo reaccionar, dando como resultado una fuerte disminución de dicha mortalidad en situaciones similares, como fue la ola de calor de julio de 2006.>>Mercedes Pardo Buendía. Más allá del clima: el Cambio Climático, como riesgo socio-natural. Cuadernos Artesanos de Latina / 30. Sociedad Latina de Comunicación Social – edición no venal - La Laguna (Tenerife), 2012 – Creative Commons.

⁷<<Como consecuencia de estas características, el enfoque que aquí se propone es holístico, de manera que las medidas incluidas en el presente documento cubren un amplio espectro, desde aquellas diseñadas específicamente para un contaminante y unas fuentes concretas, hasta las que tienen una incidencia sectorial o una motivación más amplia que la de la calidad del aire. Este sería el caso, por ejemplo, de medidas tales como las relativas a ahorro y eficiencia energética, o a la promoción de energías renovables>>. Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo de 7 de diciembre de 2007, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones, conforme a la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos. Epígrafe 1.3.1. Enfoque ambiental y marco socioeconómico.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

4.2. El Cambio Climático Y Los Compromisos Internacionales En Materia De Información/Comunicación

Desde la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en 1988 (IPCC, son sus siglas en inglés), de forma conjunta por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), este grupo ha emitido gran cantidad de Informes de Evaluaciones sobre las causas del cambio climático, sus efectos, y las posibles estrategias de respuesta. Mediante la colaboración técnica de este grupo multidisciplinar, en 1992, se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC). Es de señalar que entre los cuatro grupos de trabajo que lo componen, no hay ninguno dedicado de forma exclusiva a las labores de información/comunicación⁸; este detalle nos puede anticipar la relevancia que se le ha dado a la labor de difusión-información-persuasión por parte de los “primeros responsables” dedicados a desarrollar las medidas que puedan paliar los "efectos adversos del cambio climático".

La citada convención determinó que su objetivo último era elaborar el instrumento jurídico apropiado para conseguir “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias

⁸El IPCC elabora, asimismo, Informes Especiales y Documentos Técnicos sobre temas en los que se consideran necesarios la información y el asesoramiento científicos e independientes, y respalda la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

El IPCC consta de tres Grupos de trabajo y un Equipo especial:

- El Grupo de trabajo I evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático.
- El Grupo de trabajo II evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo.
- El Grupo de trabajo III evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático.
- El Equipo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero se encarga del Programa del IPCC sobre inventarios nacionales de gases de efecto invernadero>>. IPCC. Intergubernamental panel on climate change. Disponible en: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#1 (Consulta efectuada el 20 de octubre de 2012).

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

antropógenas peligrosas en el sistema climático”⁹. En este orden de cosas, en su artículo 4.1, compromisos, se decía que: “Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: (...) i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales”; es decir, de las más de veinte acciones que se especificaban en este artículo 4, solo la 4.1.i. tenía algo de relación con el campo de la Información/comunicación Pública. En el artículo 6 de este texto legal se alude a la “Educación, formación y sensibilización del público” y lo enlaza con el artículo anterior, el 4, de la siguiente forma:

“Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;... “

Así, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no se hace ninguna referencia expresa a las posibles acciones o campañas de comunicación que deberían complementar y reforzar todas las iniciativas que en él se determinaban. Para encontrar una nueva referencia clara a algún aspecto relacionado con la Información/comunicación Pública en otro texto legal de la Unión Europea, hay que remitirse a la Directiva 2001/81/CE del

⁹Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas 1992. Artículo 2.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Parlamento Europeo¹⁰ en la que al tratar sobre los Programas nacionales, en el apartado 4 de su artículo 6 se dice:

“Los Estados miembros pondrán a disposición del público y de las organizaciones interesadas, tales como las organizaciones ecologistas, los programas elaborados de acuerdo con los apartados 1, 2 y 3. La información que se ponga a disposición del público y de las organizaciones con arreglo a este apartado será clara, comprensible y fácilmente accesible”.

La timidez con que se aborda la tarea de informar a la opinión pública en asunto de tanta relevancia tiene su reflejo en el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones de contaminantes atmosféricos¹¹, así como en el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015¹²; en el primero no se hacía ninguna referencia a la posible difusión del conjunto de decisiones y medidas adoptadas, para que llegase a la opinión pública la noticia relativa a lo que se estaba realizando en el asunto ya que el enfoque holístico del plan no permitía hacer campañas de comunicación individuales de cada una de las distintas políticas y medidas que ponían en marcha; respecto al segundo documento, el Plan Nacional Integrado de Residuos, hay que decir que contempla el que se lleven a cabo diversas campañas de información y sensibilización, esta novedad de potenciar el aspecto de la Información/comunicación Pública, muy probablemente, fue el resultado de entender que si no se conseguía la cooperación del ciudadano el plan sería un rotundo fracaso.

En el llamado “Protocolo de Kioto” firmado, en 1997, por el que se establecían los compromisos y acuerdos que debían asumirse para controlar las emisiones de CO₂ y demás gases de efecto invernadero, tampoco se estimó la posibilidad de

¹⁰Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2001 sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

¹¹ Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo de 7 de diciembre de 2007, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones, conforme a la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

¹²- Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015. Artículos 6,7,8,10,14,18 y Apéndice II.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

utilizar la Información/comunicación Pública como instrumento para conseguir el objetivo último de la ya referida Convención Marco de las Naciones Unidas de 1992 pues, lo único que se trataba al respecto era lo escrito en su punto 10.e, cuyo tenor es el siguiente:

“Cooperarán en el plano internacional, recurriendo, según proceda, a órganos existentes, en la elaboración y la ejecución de programas de educación y capacitación que prevean el fomento de la creación de capacidad nacional, en particular capacidad humana e institucional, y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar especialistas en esta esfera, en particular para los países en desarrollo, y promoverán tales actividades, y facilitarán en el plano nacional el conocimiento público de la información sobre el cambio climático y el acceso del público a ésta...”

En parecidas circunstancias se han venido celebrado convenciones y cumbres para tratar asuntos relacionados con el Cambio Climático; de los temas tratados en la Cumbre de Durban, 2011, tuvieron gran importancia los relativos a condiciones ambientales y su calidad para la existencia, y la ocurrencia de desastres naturales provocados por intervenciones humanas sobre la naturaleza. La Unión Europea, en 2011, comenzó a tener presente al Cambio Climático dentro del ámbito de la protección civil coordinando las políticas a seguir en uno y otro campo¹³. Entre tanto el Gobierno español, comprendiendo la trascendencia del asunto y para coordinar sus compromisos internacionales en esta materia, sintió la necesidad de la creación de un organismo que aunase y coordinase los esfuerzos que se realizasen en el campo del Cambio Climático.

En estas circunstancias, mediante el Real Decreto 376/2001, la Oficina Española de Cambio Climático se convertía en un órgano colegiado dependiente de la

¹³“Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión. Se ha velado especialmente por garantizar una estrecha coordinación entre la protección civil y la ayuda humanitaria, así como la coherencia con las acciones realizadas con arreglo a otros instrumentos y políticas de la UE, en particular en los ámbitos de la política de justicia, libertad y seguridad, incluido el apoyo consular y la protección de las infraestructuras críticas, el medio ambiente, en particular, la gestión de las inundaciones y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves; la adaptación al cambio climático, la salud, la contaminación marina, las relaciones exteriores y el desarrollo.”. Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión /* COM/2011/0934 final - 2011/0461 (COD). EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. 1. Contexto de la propuesta.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente para llevar a cabo el desarrollo de las políticas relacionadas con cambio climático. Tras diversas vicisitudes legales en 2012, mediante el Real Decreto 401, de 17 de febrero, en su artículo 3.1, se establecía que la Oficina Española de Cambio Climático tendría rango de dirección general. Dentro de las veinte funciones que se le encomiendan solo hay una relacionada con la Información/comunicación Pública: “d) Promover y realizar actividades de información y divulgación en materia de cambio climático, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático”. Como dato a tener en cuenta, en la legislación que determina la composición de este organismo, se dispone que el órgano encargado de la comunicación pública radicará en la Secretaría de la Oficina Española de Cambio Climático la cual, “actuará como punto focal tanto de las relaciones institucionales del Ministerio en materia de cambio climático como de las actuaciones del Departamento en materia de información, formación y sensibilización social”¹⁴. Como veremos, hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa que haya germinado en la consecución de alguna Campaña de Comunicación Institucional que sirva para dar a conocer las actividades de este estamento, ni las funciones y logros que viene realizando la Administración para dar respuesta a las amenazas derivadas del Cambio Climático.

4.3. LA Organización Y Funcionamiento De La Información Pública En La Administración General Del Estado

Una vez expuestos los compromisos de España en el ámbito de la Información/comunicación Pública, en lo que toca al Cambio Climático, pasaremos a exponer las peculiaridades que regulan la Información Pública en España en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, e incluso a aquellas otras de carácter puramente preventivo como son las acciones informativas, sean o no consecuencia del Cambio Climático.

El mecanismo y estructura del sistema que gestiona la Comunicación Pública, en la Administración General del Estado se fundamenta en el artículo 1 del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia en el que determina que el Ministerio de la

¹⁴ Orden de 17 de julio de 2001 por la que se regula la composición y estructura de la Oficina Española de Cambio Climático. Artículo 3.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Presidencia es el máximo órgano de la Administración Pública en materia de Información/comunicación Institucional.

Para llevar a cabo los asuntos que se le asignan en materia de Comunicación, el titular del Ministerio de la Presidencia dispone de la Secretaría de Estado de Comunicación que, entre otras atribuciones, tiene la de ejercer una dependencia funcional sobre:

“Los órganos administrativos, Gabinetes y vocales de los mismos que tengan encomendada la relación con los medios de comunicación social en los Departamentos ministeriales, la Administración periférica y, en su caso, los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado, (...) Se exceptúa de esta disposición la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”¹⁵.

Así las cosas, este conjunto de particularidades determinan la forma de gestionar el sistema de Información Pública en la Administración General del Estado. En principio, cada departamento ministerial es responsable de la información/comunicación que genere, y responde a la que le afecta. Causa confusión observar que entre las funciones que le corresponden a la Secretaría de Estado de Comunicación, en este Real Decreto 199/2012, figura “La dirección de los servicios informativos de la Administración General del Estado en España y en el extranjero”¹⁶, pues esta función de Dirección no parece corresponderse con la labor de “coordinación” que, sobre el mismo asunto, se le encomienda al Ministerio de la Presidencia en el ya mencionado artículo 1.1.¹⁷

Dicho lo cual, parece apropiado entender que esta función Directiva, que se le otorga a la Secretaría de Estado de Comunicación no debe sobrepasar los límites de una mera labor de coordinación interministerial. Esto se hace más patente cuando se trata de gestionar la información derivada de una catástrofe o

¹⁵ Artículo 4.5. del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

¹⁶ Artículo 4.1 c. del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

¹⁷ “Artículo 1.1 Corresponde al Ministerio de la Presidencia (...) la coordinación de los servicios informativos de la Administración General del Estado en España y en el extranjero...”. Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

emergencia, pues, en esos casos, la política de comunicación queda a cargo del Director del Plan de la emergencia en cuestión que, como norma general, se gestiona en los ámbitos de los Ministerios de Interior, Sanidad e incluso Defensa.

Para desarrollar las competencias comunicacionales/informativas encomendadas al Ministerio de la Presidencia, la Secretaría de Estado de Comunicación cuenta con un órgano directivo, la Dirección General de Comunicación. Este órgano, es competente para el desarrollo de otras funciones relacionadas con la información, como “el apoyo informativo a periodistas de medios informativos internacionales” o la de “mantener abiertos canales de comunicación electrónica con los ciudadanos especialmente por medio de las denominadas redes sociales”. Esta última función únicamente se limita a la emisión de datos o información, sin mantener una interacción comunicativa con los componentes de las citadas redes.

4.4. La Publicidad Y La Comunicación Institucional. Ley 29/2005

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional justifica su necesidad, en su Exposición de Motivos, basándose en los artículos 9.2 y 97 de la Constitución¹⁸. El asunto, fundamentado desde uno u otro aspecto legal, puede parecer un tanto impreciso o poco consistente pero, de cualquier forma, el Gobierno es sujeto y objeto de información en cuanto a su gestión y valoración política y, como responsable de la Administración General del Estado, por su propia función ejecutiva, en determinadas circunstancias está obligado a difundir cierto tipo de información a la población¹⁹. Según esta Ley, la labor

¹⁸Artículo 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Señorías, una información pública, neutral, eficaz y austera forma parte del deber promocional que establece la Constitución española en su artículo 9.2 y los poderes públicos tenemos la obligación de transmitir informaciones y mensajes a la sociedad porque estamos obligados a informar a los ciudadanos sobre los asuntos que afectan a los bienes, a sus derechos, a las políticas públicas que afectan a los asuntos que gestionan los poderes públicos y que tienen incidencia directa sobre sus vidas, por ejemplo,

Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Página 6074 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

¹⁹ Un ejemplo esto es la obligación que se le impone al Estado español mediante la Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

informativa de la Administración se basa en la emisión de mensajes dirigidos a los ciudadanos; lo que nos remite a ciertas actividades englobadas bajo la denominación genérica de “campañas institucionales de publicidad y de comunicación”²⁰.

Los objetivos prioritarios que se persiguen con esta Ley se fijan en su Exposición de Motivos y son, de forma resumida, los siguientes: “garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación”.

En el ámbito de la Administración Pública, la información/comunicación suele tener dos vertientes, la que surge como consecuencia de los idearios políticos del Gobierno de turno, que se puede calificar como propaganda política; y la derivada de la gestión que ese Gobierno lleva a cabo como poder ejecutivo de una sociedad que lo ha elegido mediante su voto en las urnas. La Ley 29/2005, declara que “La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas”. Para alcanzar tal separación, se pretende regular “el contenido de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y de comunicación” así como asegurar “garantías frente a aquellas que incumplan sus mandatos” y establecer “mecanismos de planificación, coordinación y control de la actividad de publicidad y de comunicación institucional que desarrolla la Administración General del Estado.”

sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. (*Diario Oficial n° L 357 de 07/12/1989 p. 0031 – 0034*).

²⁰La denominación de Publicidad y Comunicación Institucional es debida a que aspectos legales así lo aconsejaban: “El señor Mardones ha defendido una de sus enmiendas que nosotros creíamos haber incorporado en espíritu, pero él no termina de ver claro que exista un espíritu de las enmiendas. Espero poder convencer a algún Montesquieu menor para que escriba sobre el espíritu de las enmiendas. Estoy de acuerdo con él en que bastaría que la ley se llamase solo de comunicación institucional, pero la legislación autonómica, la literatura doctrinal y el uso lingüístico aconsejan utilizar el término publicidad. Y le agradezco muy sinceramente que haya retirado su enmienda y apoye la ley”. Intervención del señor Torres Mora, Parlamentario del Grupo Socialista. Página 6083 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Hasta la aparición de este texto legal, en la Administración Pública, no se habían diferenciado los términos “campaña institucional de comunicación” y “campaña institucional de publicidad”. Es más, se producía cierta confusión e indeterminación, ya que eran frecuentes los términos “campaña” unido a diversos complementos como, “de publicidad”²¹, “informativas”²², “de información”²³, “de divulgación”²⁴, “de sensibilización”²⁵, “de familiarización”²⁶ o “programas de información”²⁷, entre otros. La Ley de Publicidad y Comunicación, en su artículo 5, los define de la siguiente forma:

“- Campaña institucional de publicidad: toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1²⁸.

²¹ Artículos 10 y 20 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

²² Artículo 1.5. del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

²³ Punto 5.1 del Anexo I de la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares.

²⁴ Punto 5.4.1.1. de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 (8-3-91)

²⁵ Punto 6.4.4 de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 (8-3-91)

²⁶ Punto 4.5 de la Adenda 4 de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 (8-3-91)

²⁷ Punto 5.1 del Anexo I de la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares.

²⁸ “Artículo 1. Objeto y ámbito de la Ley. 1. Esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

- Campaña institucional de comunicación: la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios.”

Si a primera vista esta disposición favorece la unificación de criterios para todos los campos de la Administración, el asunto se complica al observar que la definición de “Campaña institucional de publicidad” no se corresponde con lo que se determina al respecto en el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad y que es del siguiente tenor:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por:

Publicidad: Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

Destinatarios: Las personas a las que se dirija el mensaje publicitario o a las que este alcance.”

De esta forma, surge la duda de si el término “campaña de publicidad”, es “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común...”, o “toda forma de comunicación realizada (...) con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de (...) servicios...”; debe entenderse que en éste último caso, según la Ley 34/1988, el término “servicios” incluye cuatro tipos de contratación: contratos de publicidad (artículo 13), contratos de difusión publicitaria (artículo 17), contratos de creación publicitaria (artículo 20) y contratos de patrocinio publicitario (artículo 24). Más adelante veremos en qué consiste cada uno de los cuatro tipos.

General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.” Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

En este mismo sentido, se puede decir que los términos “soporte publicitario” o “formas de comunicación estrictamente publicitarias” parecen contraponerse al espíritu del artículo 8 de la ya citada Ley 34/1988, General de Publicidad, cuya literalidad es la siguiente:

“A los efectos de esta Ley:

- Es anunciante la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad.
- Son agencias de publicidad las personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente y de manera organizada a crear, preparar, programar o ejecutar publicidad por cuenta de un anunciante.
- Tendrán la consideración de medios de publicidad las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, de manera habitual y organizada, se dediquen a la difusión de publicidad a través de los soportes o medios de comunicación social cuya titularidad ostenten.”

La controversia en este caso surge al entender que la Ley General de Publicidad considera que un medio de publicidad incluye soportes y medios de comunicación social, mientras que la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional alude a ciertas formas de comunicación, distintas de las estrictamente publicitarias, sin especificar en qué consisten unas y otras.

Continuando con el estudio de la Ley 29/2005, pasemos a fijarnos en su artículo 3, en el que se determinan los requisitos y objetivos que deben reunir las campañas institucionales de publicidad y de comunicación. Entre ellos, por estar relacionados con el asunto que nos ocupa, cabe destacar los siguientes:

“(…) f.- Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios. g.-Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural. (….) j.- Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.”

No se puede pasar por alto el artículo 8; en él se trata sobre la contratación de este tipo de campañas y se hace referencia al respeto a “los principios de

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

publicidad y concurrencia”, como en cualquier otro tipo de contratación en la que interviene el Estado, de acuerdo con lo prevenido en la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. El citado artículo 8 continúa afirmando que este tipo de contratos deben atender “siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios”. Criterios que no define con claridad y que se basan en un término, hasta la fecha desconocido en la Administración Pública, como es el referido “plan de medios”²⁹. Posiblemente este término deba ser interpretado, nuevamente, en el contexto del artículo 13 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, cuando, al definir lo que es un contrato de publicidad, se alude a la “preparación o programación de la misma”. Más adelante volveremos sobre este asunto.

²⁹ La definición de lo que es un “Plan de medios” se verá reflejado en el Informe 67/09, de 15 de diciembre de 2009. «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional» emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa como: “la propuesta de selección de medios en los que difundir el mensaje”.

Para contrastar el rigor de lo expresado en esta «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional» recurriremos al diccionario inserto en el texto titulado La Dirección de Comunicación.

- Plan de medios: lista de los soportes seleccionados y de las fechas reservadas para la difusión de mensajes publicitarios, propuesta por la agencia al anunciante. Se fija anualmente, o puntualmente, para la duración de una campaña concreta. Para cada medio elegido, el plan indica: los soportes seleccionados (título de las publicaciones, cadenas de televisión, emisoras de radio, etc.), el formato de los espacios publicitarios o la duración de los mensajes (TV, radial, el emplazamiento y el calendario previsto, el número de impactos considerados, el coste unitario de cada uno de los mensajes, y el coste total de la campaña. Ver: planificador de medios, mediaplanning.

- Mediaplanning. *n. m. (ingl.)*: Estudio y determinación de una combinación óptima de los soportes, así como de las fechas y horas de emisión radiofónica o televisiva, que mejor permitan responder a los objetivos de una estrategia publicitaria previamente definida. Se trata de obtener la mejor cobertura posible de los públicos que son el objetivo prioritario de una campaña, en función de su tiempo de exposición a los mensajes, y de la cobertura geográfica y sociológica de los diferentes medios. Para realizar un buen *mediaplanning*, hay que tomar en consideración tanto datos de carácter cuantitativo, por ejemplo, el número de impactos generados, el coste unitario de las inserciones, el coste por mil, los plazos de reserva de espacios, etc., como datos de carácter cualitativo, tales como la audiencia y la cobertura del soporte, su modo de distribución, su difusión, su imagen, y sobre todo su capacidad para cumplir o satisfacer los objetivos fijados en la estrategia publicitaria. (Ver: planificador de medios, plan de medios, publicidad). (La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Edición española de José Luis Piñuel. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993. Impreso en España por IMPRESA)

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

En el punto 2 de este artículo 8, se determina que “El Consejo de Ministros aprobará, previo dictamen del Consejo de Estado, los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y demás entidades estatales afectadas por esta Ley”; hasta el momento no se ha llevado tal aprobación, a pesar del tiempo transcurrido y de la desobediencia normativa en que ha incurrido el Gobierno, que de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, está sometido a la misma ley que incumple. La Administración se ha limitado a elaborar un documento de carácter no vinculante, en diciembre de 2009, denominado “Guía práctica de publicidad y comunicación institucional”, que carece de valor coercitivo por no tener rango legal.

Para terminar con el análisis de este artículo 8, es preciso resaltar que el legislador parece no observar en su totalidad el actual marco legal, así como las distintas definiciones de contratos relativos a esta materia que figuran en la tan reiterada Ley 34/1988 General de Publicidad; puntos que se regulan con meridiana claridad en los artículos 1, 13, 17 y 20 de la siguiente forma:

“- La publicidad se regirá por esta Ley, por la Ley de Competencia Desleal y por las normas especiales que regulen determinadas actividades publicitarias (artículo 1).

- Contrato de publicidad es aquél por el que un anunciante encarga a una agencia de publicidad, mediante una contraprestación, la ejecución de publicidad y la creación, preparación o programación de la misma (artículo 13).

Cuando la agencia realice creaciones publicitarias, se aplicarán también las normas del contrato de creación publicitaria.

- Contrato de difusión publicitaria es aquél por el que, a cambio de una contraprestación fijada en tarifas preestablecidas, un medio se obliga en favor de un anunciante o agencia a permitir la utilización publicitaria de unidades de espacio o de tiempo disponibles y a desarrollar la actividad técnica necesaria para lograr el resultado publicitario (artículo 17).

- Contrato de creación publicitaria es aquél por el que, a cambio de una contraprestación, una persona física o jurídica se obliga en favor de un

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

anunciante o agencia a idear y elaborar un proyecto de campaña publicitaria, una parte de la misma o cualquier otro elemento publicitario (artículo 20).

- Contrato de patrocinio publicitario es aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador (artículo 22)."

En el artículo 11 se crea la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, y en la Disposición adicional única, la norma establece que "En la elaboración de los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se dará audiencia preceptiva a las asociaciones de los sectores afectados.". Hasta la fecha no se han elaborado dichos pliegos de cláusulas generales. En este mismo sentido cabe decir que no se ha cumplimentado lo dispuesto en la Disposición final primera, según la cual "El Gobierno dictará en el plazo de seis meses las normas reglamentarias que sean precisas para el desarrollo de esta Ley".

Por último, hay que destacar que el aspecto más positivo de esta ley son las garantías y los plazos que ofrece el artículo 7. La Vicepresidenta Fernández de la Vega lo expresaba de la siguiente forma:

"Señorías, las prohibiciones y las afirmaciones de principio no pasarían de ser manifestaciones de buena voluntad, de buenos propósitos si la ley no contemplase un sistema específico de garantías. Por ello el proyecto prevé una acción de cesación o de rectificación. Porque una reacción frente a una campaña de publicidad institucional que incumpla los anteriores requerimientos debe ser rápida para ser eficaz. Si nos sujetáremos al procedimiento administrativo tradicional, con la jurisdicción contencioso-administrativa tradicional se perdería por su lentitud eficacia en la respuesta. Por ello la ley establece un procedimiento administrativo de carácter especial y sumario y una legitimación muy amplia y contempla plazos de interposición y resolución muy breves, además de un sistema eficaz de medidas cautelares."³⁰

³⁰Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Página 6076 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y
Página 51

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

4.5. LA COMISIÓN DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Con la finalidad de regular la “actividad de la Administración y del sector público estatal, y para mejorar la gestión de los recursos y asegurar que las campañas sean contratadas de manera transparente”³¹, como ya se ha dicho, se crea la Comisión de publicidad y comunicación institucional y, mediante la Ley 29/2005, se adscribe al Ministerio de la Presidencia a través de la Secretaría de Estado de Comunicación.

Así las cosas, vio la luz el Real Decreto 947/2006³², por el que se le encomendaba, a esta comisión, “la planificación, la asistencia técnica, la evaluación y la coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.” (Artículo 2).

Para su funcionamiento, se estructura en tres órganos: El Pleno, la Comisión Ejecutiva y el Comité de recursos (Artículo 3). Los medios personales y materiales de que disponen, así como el marco legal en que se deben mover, son fijados en los artículos 9 y 10. En líneas generales, se puede afirmar que estos organismos

Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

³¹“El artículo 11 y siguientes de la ley regulan minuciosamente la actividad de la Administración y del sector público estatal, y para mejorar la gestión de los recursos y asegurar que las campañas sean contratadas de manera transparente se establece una comisión de publicidad y de comunicación institucional, se obliga a elaborar un plan de publicidad y comunicación, que deberá aprobar el Consejo de Ministros, y, aquí viene lo que creo que es más importante, se ordena la elaboración de un informe anual que recoja todas las campañas contratadas por la Administración General del Estado, la relación de sus adjudicatarios y el sistema de adjudicación, que será remitido a las Cortes Generales, estableciendo de esta manera mecanismos regulares de información sobre el sistema de funcionamiento que le dotan de transparencia y que, desde luego, van a facilitar el control por todas SS.SS.” Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Páginas 6075 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

³²Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

están compuestos por una representación de personal de todos los departamentos ministeriales (Artículos 4,6 y 7).

Merece especial atención fijarse que de las funciones a desarrollar por parte de la Comisión reflejadas en el artículo cinco de este Real Decreto³³, con las tres primeras no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa digna de ser resaltada; las relativas al Plan anual de publicidad y al Informe anual de publicidad se han venido realizando desde el año de su creación. Para la elaboración del Plan anual, el artículo once determina los datos mínimos que debe contener, no ocurre lo mismo con el Informe anual de publicidad para el que no se fija ninguna norma concreta, promoviendo la posibilidad de que se produzcan ciertas distorsiones como las que, seguidamente y de forma breve, se exponen.

La realización del Plan anual de publicidad y comunicación institucional es consecuencia de la aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del pertinente proyecto del mismo. Este proyecto de Plan “será elaborado, de conformidad con las respectivas propuestas departamentales, por la Comisión de publicidad y comunicación institucional”. Debe incluir todas las campañas institucionales que se prevea desarrollar por parte de la Administración General del Estado y organismos y entidades adscritos a esta, excepto “las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos citados en cumplimiento de los fines que les son propios”; los datos mínimos que deben figurar de cada campaña se relacionan en el artículo 11.

³³Artículo 5. Funciones de la Comisión. Corresponde a la Comisión de publicidad y comunicación institucional:

- a. Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional.
- b. La coordinación, impulso y establecimiento de criterios para la política de comunicación institucional.
- c. Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- d. Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, el proyecto de Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado, a partir de las propuestas recibidas de todos los departamentos ministeriales.
- e. Elaborar, para su elevación al Consejo de Ministros, el proyecto de Informe anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
- f. Elegir, entre sus miembros, los vocales de la Comisión Ejecutiva y del Comité de recursos y prever su suplencia.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Hasta la fecha, este Plan se ha configurado “como un documento marco en el que se recogen las previsiones (...) con una finalidad puramente informativa y planificadora, dado que las distintas campañas se concretarán en el momento en que se lleve a cabo su contratación y la elaboración consiguiente del plan de medios correspondiente”³⁴. Los datos se recopilan mediante un formulario que es remitido por todos los departamentos ministeriales para facilitar el tratamiento de la información y su posterior sistematización. El resultado es un documento formado por un conjunto de datos estadísticos en el que, hasta la fecha, no se reflejan las correspondientes motivaciones y justificaciones que han llevado a la aprobación del Plan. Como muestra, a pié de página, se transcribe el apartado X denominado conclusiones, del año 2012; en los años posteriores, las conclusiones se hacen con los mismos seis párrafos en los que se actualizan los datos correspondientes³⁵. De esta forma podría entenderse que se incumple una de las

³⁴La totalidad de esta frase entrecomillada figura en la Introducción de todos y cada uno de los planes desde el año 2008.

³⁵ Plan de publicidad y comunicación institucional, Año 2012.

“X Conclusiones.

La Administración General del Estado llevará a cabo 61 campañas de publicidad o comunicación institucional durante el año 2012, con un presupuesto de 35’3 millones de euros. Este coste representa un 56% menos que lo previsto en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional para el año 2011 y un 86’8% menos que el presupuesto total que se preveía destinado a esta materia en el año 2007, año de elaboración del primer Plan de Publicidad y Comunicación Institucional.

La inversión publicitaria total prevista (campañas institucionales más comerciales) de la Administración General del Estado se ha reducido un 38’2% en el año 2012 con respecto al año 2011. La reducción del conjunto de inversión publicitaria de la A.G.E. es del 62’7% en el presente año 2012 con respecto a las cantidades totales recogidas en el Plan 2007.

Las principales prioridades de la Administración General del Estado en materia de publicidad y comunicación institucional durante el año 2012 serán “la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno” con un 37’6% de las previsiones presupuestarias y “la promoción en materia de derechos de los ciudadanos” con un 28’5% del coste previsto.

El objetivo más buscado durante el año 2012, en cuanto al número de campañas, será el de “informar sobre derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos”. En cuanto a presupuesto, el objetivo que ocupa el primer lugar es el de “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”.

Las campañas de publicidad y comunicación institucional que prevén mayor inversión durante el año 2012 serán la de seguridad vial de la Dirección General de Tráfico y la de proximidad de las

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

funciones encomendadas a esta Comisión, la de “Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional” (Artículo 5), salvo que exista en pieza separada otro documento en el que se emita el informe sobre el proyecto del Plan; si así fuese, dejaría de cumplimentarse el tan aludido principio de “transparencia” que debe presidir todas las actuaciones que se lleven a cabo en este campo.

Si entramos en el Informe anual de publicidad, que como hemos dicho debe elaborar la Comisión para ser elevado al Consejo de Ministros, se puede observar la misma línea de actuación que con el Plan anual de publicidad y comunicación institucional. El documento se compone de un conjunto de datos estadísticos, muy completos, sobre las campañas previstas en el Plan que se han llevado a cabo y las que no, así como las que, por causas sobrevenidas, han sido aprobadas a posteriori. También se adjuntan datos estadísticos de otros años para su comparación y posibilitar el estudio de su evolución. Se acompaña de unas conclusiones cuyo formato desde el año 2008 es similar, consta de seis párrafos con texto muy parecido en los que se insertan las variaciones estadísticas anuales oportunas.

Aunque a todos los informes anuales se acompaña un anexo que con el título “Relación de campañas institucionales” se da a conocer los adjudicatarios de todos los contratos celebrados, se echa de menos los cuadros estadísticos correspondientes a las empresas matrices a que pertenecen los adjudicatarios de los contratos, número de ellos adjudicados a cada una y montante de las mismas. Si bien, hasta ahora, se puede tener conocimiento de estos datos mediante el citado anexo, para su posterior localización en la Plataforma de contratación del

Fuerzas Armadas, reconocimiento y apoyo al reclutamiento del Ministerio de Defensa. Únicamente tres campañas superan los dos millones de euros de inversión.

En cuanto a la distribución de las herramientas de comunicación, y como en años anteriores, la prensa escrita será el medio más utilizado durante el año 2012 en las campañas de publicidad y comunicación institucional, seguida, por este orden, de internet, revistas y soportes exteriores.”

Disponible en Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/202752/Plan2012.pdf>(Consulta:3 de agosto de 2012).

- Las conclusiones de los Planes de publicidad y comunicación institucional de los años 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 se pueden encontrar

en:<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/CPCI/PlanesEInformes.htm>. (Consulta:3 de agosto de 2012).

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Estado³⁶, resulta muy dificultoso recopilarlos. Es de suponer que en años venideros se vea cubierta esta necesidad.

No se puede pasar por alto que en el artículo 14 de La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional se dice que en el informe anual, entre otras cosas, debe figurar “en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”. Esto no se cumplimenta en ningún informe anual de los hasta hora emitidos. Aunque, en un principio, el no incluir los documentos en cuestión se podría achacar al volumen de los mismos, el hecho no es justificable ya que la tecnología moderna permitiría acceder a la correspondiente base de datos que se formase al respecto. Y si, a primera vista, puede parecer este asunto como algo anecdótico, no resulta así cuando se pretende conocer los “medios de publicidad”³⁷ que figuran en cada uno de los planes de medios de cada campaña; datos fundamentales e imprescindibles para conseguir el tercer objetivo que se preconiza en la Exposición de Motivos de la Ley 29/2005 de Publicidad institucional:

“... la transparencia (...) Con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas”.

El Informe anual de publicidad, tampoco facilita ningún tipo de dato relativo a las causas sobrevenidas que motivan ciertas campañas no previstas inicialmente en el Plan anual de publicidad y comunicación institucional.

Si se tiene en cuenta que una de las mejores formas de conocer el contenido de los contratos firmados es a través de la ya mencionada Plataforma de contratación del Estado, con las dificultades que ello entraña, y que el documento de

³⁶El acceso a esta plataforma se encuentra disponible en Web:

http://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b1/04_Sj7QwMDQ1NDc11I_Qj8pLLMtMTyzJzM9LzAHxo8ziTY2dTcK8wgLMgj3dDQw8PdxcfEINTQ3cjc20c6McFQGJdGkz/(Consulta:3 de agosto de 2012).

³⁷Recuérdese que según la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, “Tendrán la consideración de medios de publicidad las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, de manera habitual y organizada, se dediquen a la difusión de publicidad a través de los soportes o medios de comunicación social cuya titularidad ostenten.”

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

evaluación de resultados de cada campaña, por lo general, no es de libre acceso, se puede incidir en que ese tercer objetivo, la transparencia, hasta la fecha, no se ha conseguido y, lo que es peor, que debido a la sensibilidad político-económica que encierra el asunto no se conseguirá.

Por último, es paradójico que en estos Informes anuales no se haga ningún tipo de análisis global sobre las acciones llevadas a cabo, no se efectúe evaluación alguna de los resultados obtenidos, no figure ningún tipo de referencia en cuanto a la asistencia técnica prestada, ni balance de las acciones de coordinación hechas respecto a las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal (Artículo 2).

5. CONCLUSIONES

Los términos Comunicación e Información, dentro de la Administración Pública, todavía no han sido totalmente asimilados e incorporados, lo que motiva que la delimitación del campo de influencia de uno y otro no esté definido con nitidez.

La gestión de la Información/comunicación Pública en el marco de la Administración Pública tiene dos vertientes. La derivada de situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en la que la gestión de la información/comunicación se rige por lo dispuesto en el correspondiente Plan de Emergencia; situaciones en las que, por la legislación propia, se encuentra perfectamente determinado quién es Autoridad responsable y la capacidad legal de que dispone para dirigir y emitir la Información Pública oportuna, es la denominada Comunicación en emergencias. La segunda vertiente es la resultante del resto de situaciones y que genéricamente es llamada Comunicación Institucional; esta denominación, como se ha visto, no excluye la información/comunicación relativa a “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”³⁸; la gestión de esta segunda vertiente comunicativa, en la Administración, se hace de forma autónoma por cada uno de los distintos departamentos ministeriales concernidos con la coordinación del Ministerio de la Presidencia y en este tipo

³⁸ Apartado f art.3, Ley 29/2005, 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

información/comunicación se encaja la gestión comunicativa del Cambio Climático, mediante la tutela y dirección de la Secretaría de la Oficina Española del Cambio Climático.

La actividad comunicativa del Gobierno debe estar desligada de su tendencia política, debiendo ser veraz y neutral cuando informe sobre sus políticas públicas. Para conseguirlo, la Administración se ha dotado de un corpus legal que trata de regula las actividades que se desarrollen en este ámbito.

Se observa que dentro de los objetivos de las campañas de publicidad y comunicación institucional determinados en el artículo 3.1 de la Ley 29/2005, para el expuesto en el apartado F, “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”, no se ha llevado a cabo ninguna actividad informativa, siendo el gasto cero, al menos, desde el año 2005. De esta reiterada postura, por parte de la Administración, se puede inferir la poca prioridad que tiene, para los distintos Gobiernos, la llamada “Información previa a la población” con la que se consigue aumentar la autoprotección en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

En cuanto a la “información preventiva” hay que reconocer que los esfuerzos económicos realizados en las políticas relacionadas con el Cambio Climático no se corresponden con las campañas de comunicación publicadas al efecto³⁹. En los

³⁹Sirvan de muestra las realizadas en el año 2011 y que a continuación se relacionan:

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Sensibilización sobre el Ahorro Energético Dirigida a Consumidores Finales.	3.000.00 0€
Ahorra Energía - Vuelta Ciclista a España 2011.	700.000€
Ahorra Energía - Selección Nacional de Fútbol.	8.544.82 8€

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

Actuaciones de Apoyo para Difusión del Desarrollo Sostenible del Medio Rural	434.292€
Acciones Directas de Sensibilización de la Población Rural y de la Población Escolar para Prevención de Incendios Forestales	468.842€
Sensibilización Ciudadana para el Uso Responsable del Agua	12.000€
Aula Verde. Conoce los Ríos de tu Ciudad.	5.000€
Reducción de Bolsas Comerciales de un Solo Uso 2010-2011.	116.536€
El Agua es la Sangre de la Vida que Circula por la Tierra; Cuida sus Venas, los Ríos.	35.000€
Ministerio de Fomento. Información Medioambiental	250.000€

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

últimos cinco años se han llevado a cabo diversas campañas, las cuales figuran en los Informes de Publicidad y Comunicación Institucional, pero ninguna liderada por la Secretaría de la Oficina Española del Cambio Climático, al contrario de lo que ha ocurrido con otros organismos públicos⁴⁰.

Las cotas del gasto económico de la Administración en la industria de la comunicación son tan elevadas⁴¹, que hacen que la gestión de los fondos dedicados a ello se encuentre muy expuesta a intereses espurios tanto de Gobiernos como de las personas que los administran. Por ello, todos los Gobiernos se han encargado de poner al frente de la gestión económica de estas actividades a personal afín procurando apartar de ellas a funcionarios de carrera, los cuales, por norma general, no se deben a ningún partido político. La forma más sencilla y común para influir en la contratación de estos servicios es a través de la aprobación del “plan de medios” por parte de personal especializado que asesore en la Comisión Técnica “cuando la naturaleza o complejidad de los asuntos a tratar así lo requieren”; esto se puede materializa incluyendo en las distintas fases de la contratación a personal con poder de decisión nombrado al amparo del apartado de los artículos 6.10 y 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta

Datos obtenidos del Informe de Publicidad y Comunicación Institucional. Disponible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/208232/Informe2011.pdf> (Consulta efectuada el 22 de octubre de 2012).

⁴⁰Sirva de ejemplo la titulada “Descubre la Guardia Civil” emitida por el Ministerio del Interior en 2008, con un coste de 21.740€. Informe de Publicidad y Comunicación Institucional 2008. Página 39. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/99722/Informe2008.pdf> .(Consulta efectuada el día 22 de octubre de 2012). También se puede tomar como muestra la desarrollada por un organismo como el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM), dependiente del Ministerio de Cultura en 2011, titulada “Difusión de las Actividades de las Unidades del INAEM”, por un valor de 1.442.203 €. Página 49. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/160589/Informe2010.pdf> . (Consulta efectuada el día 22 de octubre de 2012)

⁴¹ La inversión del Estado en los últimos años ha sido la siguiente: año 2006, 168.389.000 €; año 2007, 234.033.000 €; año 2008, 116.039.000 €; año 2009, 77.261.000 €; año 2010, 70.151.000 €; año 2011, 53 985.000 €; Ministerio de la Presidencia. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011 – Principales magnitudes y su evolución comparativa con los informes anteriores, página 44 cuadro 9.2.12. Disponible en Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/208232/Informe2011.pdf> . (Consulta:3 de agosto de 2012).

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

razón es la que fundamenta, principalmente, que el legislador incluya en el Informe anual de publicidad y comunicación institucional el tan aludido plan de medios⁴².

Para terminar, se debe reconocer que hasta la fecha no se han alcanzado todos los objetivos propuestos en la ley 29/2005, pues en la mayoría de los casos no se ha llegado a la profesionalización y especialización del personal que ejerce estas funciones. Tampoco se ha conseguido la, tan invocada, transparencia en la gestión de la Publicidad y Comunicación Institucional. Sería deseable que con la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se pusiese fin a estas poco ortodoxas prácticas.

6. Bibliografía

1. Asociación Española de Agencias de Comunicación Publicitaria –AEACP- Guía práctica de publicidad y comunicación institucional. Disponible en:
http://www.agenciasaeacp.es/publicaciones/docs/guia_practica.pdf
2. **España.** Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 25 de enero de 1985; núm. 22, páginas 2092 a 2095
3. **España.** Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 20 de junio de 1985; núm. 147, páginas 19110 a 19134.
4. **España.** Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. **Jefatura del Estado.** Boletín Oficial del Estado, de 15 de noviembre de 1988; núm. 274 páginas 32464 a 32467.
5. **España. Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria.** Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 27 de noviembre de 2003; núm. 284, páginas 42079 a 42126.
6. **España. Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Jefatura del Estado.** Boletín Oficial del Estado, de 30 de diciembre de 2005; núm. 312, páginas 42902 a 42905.
7. **España. Ley 33/2010, de 4 de octubre,** General de Salud Pública. **Jefatura del Estado.** Boletín Oficial del Estado, de 5 de octubre de 2011; núm. 240, páginas 104593 a 104626.

⁴²Artículo 14 de de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

8. **España.** Orden de 17 de julio de 2001 por la que se regula la composición y estructura de la Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Administraciones Públicas.
9. **España. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.** Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 10 de agosto de 1985; núm. 191, páginas 25408 a 25410.
10. **España.** Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 2 de octubre de 2002; núm. 236, páginas 34894 a 34896.
11. **España. Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. Ministerio de la Presidencia.** Boletín Oficial del Estado, de 7 de septiembre de 2006; núm. 214, páginas 31880 a 31882.
12. **España.** Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, de 16 de julio de 2008; núm. 171, páginas 31041 a 31054.
13. **España.** Real Decreto 1000/2003, de 25 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.
14. **España.** Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, de 24 de enero de 2012; núm. 20, páginas 5700 a 5710.
15. **España.** Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
16. **España.** Resolución de 7 de septiembre de 2004, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, por la que se da publicidad al listado provisional de instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

17. **España.** Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.
18. **España.** Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 6 de febrero de 1991; núm. 32, páginas 4033 a 4060.
19. **España.** Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 21 de junio de 2005; núm. 147, páginas 21617 a 21626.
20. **España.** Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Página 6073 a 6083.
21. **España.** Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Texto aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012.
<http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.
22. **España.** Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe del Ministerio de Economía y Hacienda 67/09, de 15 de diciembre de 2009. «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional». Disponible en:
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consulativa/informes/Informes2010/Informe%2067-09.pdf>
23. **España.** Ministerio de la Presidencia. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/CPCI/index.htm>.
24. Naciones Unidas. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas 1992.
25. Pardo Buendía, M. Más allá del clima: el Cambio Climático, como riesgo socio-natural. Cuadernos Artesanos de Latina / 30. Sociedad Latina de Comunicación Social – edición no venal - La Laguna (Tenerife), 2012 – Creative Commons.
26. Piñuel Raigada, J.L.. La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993.
27. **Unión Europea.** Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria