



Revista Latina de Comunicación Social

E-ISSN: 1138-5820

jpablos@ull.es

Laboratorio de Tecnologías de la Información

y Nuevos Análisis de Comunicación Social

España

Feliu-Albaladejo, Ángeles

La publicidad institucional en la arena parlamentaria española

Revista Latina de Comunicación Social, núm. 66, 2011, pp. 1-28

Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Canarias, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81921340004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La publicidad institucional en la arena parlamentaria española

## Institutional Advertising in Spanish Parliamentary Arena

**Lic. Ángeles Feliu-Albaladejo** - Profesora Colaboradora de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Alicante, UA, ES - [angeles.feliu@ua.es](mailto:angeles.feliu@ua.es)

**Resumen:** El presente artículo presenta los resultados de un estudio acerca de la presencia de la publicidad institucional en el Congreso de los Diputados, tomado como una de las arenas de la comunicación política. La investigación se centra en el análisis de las iniciativas parlamentarias presentadas y en los debates parlamentarios correspondientes, con especial incidencia en las iniciativas legislativas previas a la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005, y su valor como antecedente de otras normas reguladoras. La primera proposición de ley, aun resultando rechazada, sería tomada como base documental en posteriores propuestas de diferentes fuerzas políticas. La postura de los distintos grupos, y los argumentos que la justifican, ponen de manifiesto una más que clara falta de coherencia en muchos casos. La comparación entre diferentes iniciativas en distintas cámaras españolas -y los debates en torno a ellas- supone un primer paso en el establecimiento de la *policy memory*, que, trascendiendo el caso concreto de la publicidad institucional, se muestra como un instrumento sumamente útil en el ámbito de la investigación en Comunicación Política.

**Palabras clave:** Comunicación política; publicidad institucional; debate; parlamento; regulación.

**Abstract:** This article presents a view of the results of a study about the appearances of the Institutional Advertising in the Spanish Congress, considered as one of the political communication *arenas*. The research is focused on the analysis of the parliamentary initiatives presented since 1992 and the corresponding debates. We are fundamentally interested in that legislative initiatives and its validity as background to other Spanish regulations concerning institutional advertising.

**Keywords:** Political communication; institutional advertising; debates; parliament; regulation.

**Sumario:** 1. El parlamento como espacio público. 2. La publicidad institucional en las cámaras españolas. 3. Iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados. 4. Elementos del debate parlamentario. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía. 7. Notas.

**Summary:** 1. Parliament as public space. 2. Institutional Advertising in the Spanish parliaments. 3. Parliamentary Initiatives in Spanish Congress. 4. Elements from the Parliamentary Debates. 5. Conclusions. 6. Bibliography. 7. Notes.

Traducción de **Cruz-Alberto Martínez-Arcos** (Universidad de Londres)

## 1. El parlamento como espacio público

La comunicación y la información políticas han quedado capturadas en el espacio de los medios (Durán Muñoz, 2004); por otra parte, determinados aspectos de la comunicación política no llegan a integrarse en el espacio público mediático. El paso del “espacio de lo público” al “espacio público” representa, pues, una evolución limitadora, en la que el espacio público político acaba desbordando el campo de la comunicación política, al quedar excluidos en éste algunos elementos de aquél (Ferry, 1995).

El “sobredimensionamiento del rol social de los medios” y la lógica de la visibilidad mediática resultan dos factores determinantes para tener existencia en el espacio público (Córdoba, 2006).

La esfera pública democrática, caracterizada por la diversidad y la interacción se ve, como apunta Martínez Nicolás (2007: 215), cercenada por “la orientación predominantemente *mediacéntrica* de las investigaciones sobre Comunicación Política en España”.

En tales condiciones la actividad política desarrollada en los parlamentos ha sido marginada o relegada a un plano secundario en la mayoría de estudios sobre comunicación (Slapin, J.B. y Proksch, S-O, 2009), olvidando que las cámaras son espacios públicos y que sus actuaciones adquieren legitimidad por dos principios: el diálogo y la publicidad. Precisamente “si el Parlamento actúa como un órgano público es porque, previamente, se ha configurado como un órgano deliberante” (De Vega, 1985: 54) y no sólo por ser lugar de encuentro con los medios. Estos dos principios legitimadores (publicidad y diálogo), de acuerdo con Alzaga (2004), se sintetizan en una sola noción, la del debate público.

El centro del sistema político consta de una serie de instituciones (entre ellas, los parlamentos), cada una de las cuales puede ser descrita como una arena deliberativa especializada (Habermas, 2006).

La comunicación política se desarrolla en espacios diversos, las *arenas*, que tienen sus propios ritos, su propia puesta en escena; en los que la teatralidad se expresa habitualmente por medio de la confrontación (Bélanger, 1998). Estas arenas de la comunicación política constituyen el terreno de las actividades políticas que tienden al accionar comunicacional (Gosselin, 1998).

El debate parlamentario constituye una de esas arenas de la comunicación política que se sitúan en un nivel macrosociológico de observación. Nuestro análisis se basa en la observación del comportamiento de los actores del hacer político, y no en el resultado de la acción. No nos interesa aquí conocer, desde una perspectiva positivista, las distintas normativas vigentes en torno a la publicidad institucional (nuestro centro de interés), sino acercarnos al comportamiento de los actores políticos respecto al tema en cuestión.

Claro está que lo determinante será el resultado de esa interacción (las leyes promulgadas). Pero, como acertadamente señala Alzaga (2004: 141),

“la publicidad que caracteriza al proceso de elaboración de las leyes se refleja no en una instantánea sino en una película compuesta por numerosos fotogramas, que reflejan el proyecto de ley, las enmiendas, los debates sucesivos en las Cámaras, los textos que se van aprobando en los diversos órganos de las Cortes...”

No podemos aspirar a mostrar aquí toda la película. Sí pretendemos, al menos, proyectar algunas de sus secuencias con la intención de facilitar la comprensión del quehacer normativo sobre la publicidad institucional en España y de contrarrestar el efecto de algunas aseveraciones que se han venido manteniendo en los últimos años.

Por otra parte, pretendemos incidir en lo relevante que resulta para la investigación en Comunicación Política el estudio de “los *procesos políticos* que conducen a la *toma de decisiones*” (Martínez Nicolás, 2007: 216), el *policy-making*, o el establecimiento de la *policy memory*, entendida como “the progress of political ideas from the moment of their introduction to parliament up to the time where they become confirmed policy” (Renton, A. y Macintosh, A., 2007: 2).

Abordar el análisis de la interacción entre los representantes políticos y el estudio empírico de los discursos parlamentarios ayudará, además, a la comprensión del tratamiento (*framing*) de los temas políticos y a la evaluación comparativa del comportamiento deliberativo de diferentes parlamentos (Bara, J., Weale, A. y Bicquelet, A., 2007).

## 2. La publicidad institucional en las cámaras españolas

En España no existe una norma de ámbito estatal que regule la publicidad institucional, aun tras la promulgación de la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*, pues no tiene carácter básico, y afecta únicamente a la Administración General del Estado y a los organismos de ella dependientes. No obstante, la iniciativa del gobierno socialista tuvo gran repercusión y supuso un hito en el terreno que abordaba.

Un hito que tuvo un después, pero también un antes. Y es de ese antes del que aquí nos ocupamos, del proceso previo no a su promulgación sino a su propuesta. Obviamente la iniciativa del gobierno socialista no fue la primera aprobada en España, pues existen varias leyes autonómicas anteriores. Pero además, queríamos averiguar cuál es la “memoria política” (la *policy memory*) de la regulación de la publicidad institucional en España, para lo que se hace necesario conocer el recorrido que han tenido las distintas iniciativas en los parlamentos españoles.

Hemos considerado todas las iniciativas parlamentarias planteadas en el Congreso de los Diputados que tenían por objeto la publicidad institucional, así como las de carácter legislativo presentadas en las distintas cámaras autonómicas, analizando cuantitativamente los datos referidos al tipo de iniciativa, fecha y grupo proponente.

La aplicación del análisis del discurso a las iniciativas legislativas y a los debates en torno a ellas nos ha permitido determinar las coincidencias y divergencias entre las diferentes proposiciones, así como los argumentos esgrimidos a favor o en contra por los distintos grupos parlamentarios en cada ocasión.

Sería de esperar que la ubicación de los grupos en el espectro ideológico fuera el factor determinante, y que los distintos argumentos y posiciones se mostraran como más propios de los grupos de un lado u otro de la bancada parlamentaria. Dicho de otro modo, que los grupos parlamentarios adoptaran una posición y esgrimieran unos argumentos determinados en función de su adscripción ideológica (Bara, J., Weale, A. y Bicquelet, A., 2007). Sin embargo, del análisis realizado se desprende que en el caso que nos ocupa no ha sido así, salvo algunas excepciones, como comprobaremos más adelante.

## 2.1. Antecedentes

Como se ha indicado con anterioridad, el excesivo mediocentrismo de los estudios de Comunicación Política no ha favorecido (más bien al contrario) la toma en consideración de la interacción entre los actores políticos en la arena parlamentaria.

Precisamente uno de los pocos trabajos sobre esta cuestión se centra en la publicidad institucional (Cid, 2004). Sostiene su autor que el Parlamento y las fuerzas políticas han mostrado escaso interés por el tema que nos ocupa, afirmando, entre otras cosas, que “no se registró petición alguna de ley reguladora de la publicidad institucional, y cuando ésta se produjo vino de la mano de la minoría parlamentaria”, refiriéndose a dos proposiciones de ley presentadas durante la VI legislatura (1996-2000), que tiene, erróneamente, por las primeras.

En sus consideraciones Cid no tuvo en cuenta varias proposiciones de ley presentadas en el Congreso de los Diputados y en las Asambleas de Navarra y el País Vasco entre 1992 y

1993, como tampoco las primeras leyes reguladoras de la publicidad institucional, promulgadas en varias comunidades autónomas: Andalucía (1995), Extremadura (1996), Cataluña (2000), la Comunidad Valenciana (2003) y Aragón (2003).

Si tenemos, además, en cuenta quiénes gobernaban en dichas comunidades autónomas (CiU, PP y PSOE) y que en otras se presentaron diversas proposiciones de ley por otros grupos minoritarios (PP, EU, ERC), creemos que no se puede afirmar, como hace Cid, que desde 1992, año en que se planteó una pregunta parlamentaria sobre el tema, la publicidad institucional “no volvió a interesar a las fuerzas políticas hasta la llegada del Partido Popular al Gobierno en 1996”.

Por otra parte, y ciñéndonos al Congreso de los Diputados, no fueron las proposiciones de ley presentadas por el Grupo Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y el Grupo Mixto, en 1997 y 1998, a las que se refiere Cid en su artículo, las primeras iniciativas legislativas en relación con la publicidad institucional, por cuanto en 1992 el PP impulsó una *Proposición de Ley reguladora de la publicidad procedente del sector público* (BOCG-Congreso, nº 124-1), que reiteraría en 1993, y otra que proponía la reforma de la LOREG y de la ley Reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, que tenía por objeto, entre otros aspectos, “la limitación tanto finalista como económica de las campañas institucionales”, como señala en su Exposición de Motivos (BOCG-Congreso, nº 158-1). Estas tres proposiciones de ley se refieren (aunque la última lo haga parcialmente) a la publicidad institucional, aunque no sean éstos los términos utilizados en sus títulos.

El texto que estamos comentando se refiere a las iniciativas parlamentarias habidas hasta aquel momento como “intervenciones puntuales de menor calibre [...] de la mano de la minoría parlamentaria”. Siendo cierto que la trascendencia de las propuestas de los grupos minoritarios es en muchas ocasiones (en la mayoría de ellas quizás) inapreciable, no ocurre así precisamente en el caso que nos ocupa: las dos primeras leyes aprobadas (Andalucía 1995 y Extremadura 1996) lo fueron a partir de proposiciones presentadas por grupos minoritarios: en Andalucía, con la oposición del grupo socialista, que respaldaba al gobierno; en Extremadura contando finalmente con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, tras un intenso (y extenso) debate.

Existe una cierta tendencia a atribuir la autoría de las leyes, de su iniciativa al menos, a los gobiernos de turno. Si acudimos a la lectura de las leyes o a su referencia, podemos incurrir fácilmente en dicho error; así, podríamos atribuir a los socialistas el impulso inicial de dos leyes aprobadas en etapas de gobierno socialista. La lectura de las proposiciones de ley (presentadas por grupos minoritarios) ilustra acerca de a quién se debe el primer impulso legislador. El análisis de los debates parlamentarios pone de manifiesto que un gobierno (y el grupo parlamentario que lo sustenta) se opone a una disposición normativa finalmente aprobada (Andalucía, 1995) o que los distintos grupos

llegan a una solución negociada (¿consensuada?) a través de textos transaccionales (Extremadura, 1996).

En cualquier caso, y es lo que por ahora queremos subrayar, en algunas ocasiones las leyes “vienen de la mano de la minoría parlamentaria”, cuya intervención resulta trascendental. Se da el caso, además, de que la proposición de ley presentada por el PP en la Asamblea de Andalucía en 1994, que resultaría aprobada sin modificaciones en 1995, era la misma que había presentado en 1992 en el Congreso de los Diputados, donde había sido rechazada. Así, por tanto, el texto de la *Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional de Andalucía* es sustancialmente idéntico a la proposición de ley presentada por el PP en el Congreso. Siendo el grupo proponente, en ambas cámaras, un grupo minoritario de oposición, no resulta éste el hecho determinante, sino la correlación de fuerzas entre las mayorías y minorías.

La toma en consideración del proceso legislativo (*policy-making* o *policy memory*) nos permite refutar algunas afirmaciones manifestadas con anterioridad y permite comprender la complejidad de los procesos políticos en un ámbito caracterizado, sobre todo, por la coexistencia de varias cámaras legislativas en las que concurren, casi exactamente, las mismas fuerzas políticas.

### **3. Iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados**

La actividad parlamentaria no se limita a la discusión, enmienda y aprobación de leyes, si bien la función legislativa es la de mayor trascendencia, pues incide directamente en la ciudadanía y adquiere gran relevancia en la esfera pública mediática (Green-Pedersen, 2009).

Aunque dependiendo del reglamento de cada cámara los tipos de iniciativas pueden variar, todas ellas se inscriben en una de las tres funciones que ejercen sus miembros, que en el caso del Congreso de los Diputados son:

- función legislativa, desarrollada a través de proyectos de ley y de proposiciones de ley;
- función de orientación política, realizada mediante proposiciones no de ley;
- función de control, desempeñada con preguntas, peticiones de comparecencias y solicitudes de informes.

Desde la tercera legislatura (1986-1989) la publicidad institucional ha tenido presencia en el Congreso de forma continuada, aunque desigual. Y con mayorías (absolutas o no) de uno y otro color.

La Tabla 1 recoge el conjunto de iniciativas planteadas desde entonces hasta la actualidad. Se han presentado un total de 150 iniciativas: 141 correspondientes a la función de control, 7 de carácter legislativo y 2 de orientación política.

Dos de las preguntas con respuesta escrita presentadas en la actual legislatura eran preguntas múltiples, *multi-sub-questions* en términos de Rasiah (2007): “17 preguntas sobre porcentaje de las campañas de publicidad y comunicación institucional [...] en prensa digital”, “16 preguntas sobre medios [...] correspondientes a distintos Ministerios”. Si consideramos estas 33 *sub-questions* como preguntas, tenemos que el total de iniciativas correspondientes a la función de control se eleva a 172. Y, consecuentemente, la totalidad de iniciativas parlamentarias ascendería a 181.

**Tabla 1. Total de iniciativas presentadas en el Congreso de Diputados en relación con la publicidad institucional**

	INICIATIVAS	LEGISLATURAS							Totales
		III 1986 1989	IV 1989 1993	V 1993 1996	VI 1996 2000	VII 2000 2004	VIII 2004 2007	IX 2007	
Función de Control	Preguntas orales	2	1				1		4
	Preguntas con respuesta escrita		3		1	63	9	48	124
	Solicitud Comparecencia						1		1
	Solicitud de Informe AGE					5	4	2	11
	Solicitud de Informe Entidad Local				1				1
Función Legislativa	Proyecto de Ley						1		1
	Proposición de Ley		2	1	2	1			6
Función de Orientación Política	Proposición no de Ley					1	1		2
Totales		2	6	1	4	70	17	50	150

El absoluto predominio de iniciativas no legislativas resulta natural, dado su interés para los grupos de oposición, que son sus principales promotores (Green-Pedersen, 2009).

### 3.1. Función de control

La función de control es, con mucho, la que ha dado lugar a más intervenciones sobre la publicidad institucional en el Congreso de los Diputados: el 94% del total, si

consideramos las preguntas múltiples a que acabamos de referirnos como una sola, como formalmente fueron presentadas.

Las dos primeras iniciativas fueron preguntas orales al director general del Ente Público RTVE relativas a la publicidad institucional de comunidades autónomas y ayuntamientos en la televisión o la radio estatales en 1987. La tercera fue la presentada en 1992 por el CDS (reseñada en Cid, 2004) interesándose por “la fecha prevista para la aprobación de un Proyecto de Ley que regule la publicidad institucional”. La última, una vez aprobada la *Ley 29/2005, de publicidad y comunicación institucional*, fue planteada por CiU recabando la opinión del Presidente del Gobierno acerca de su grado de cumplimiento.

Pero son las preguntas con respuesta escrita las que han ocupado con mayor frecuencia la tarea de los grupos parlamentarios, representando el 87,94% de las iniciativas de control y el 82,66% del total. Casi el 90% de las mismas se produjo en las segundas legislaturas de los dos últimos gobiernos: el 50,80% en la VII (gobierno PP con mayoría absoluta); el 38,70% en la IX (con gobierno minoritario del PSOE).

Durante la VII legislatura se presentaron 63 preguntas de este tipo, 57 de las cuales (más del 90%) se plantearon en la misma sesión (del 18 de julio de 2002) y se referían a diferentes aspectos de “las campañas de publicidad y propaganda [...] en el periodo 1996 a 2002”, es decir, durante todo el gobierno popular. De entre el resto, cabe destacar la formulada en 2003 acerca de la “Campaña institucional realizada para anunciar que los pensionistas cobran el 15/01/2003 la paga única para compensarles por la desviación de inflación en 2002”, campaña enormemente controvertida, que acabaría siendo objeto de un informe de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, en que se ponían de manifiesto diversas irregularidades.

En la VIII legislatura el Grupo Popular planteó cinco preguntas con anterioridad a la promulgación de la ya mencionada Ley 29/2005. Una vez en vigor dicha Ley, se produjeron cuatro preguntas más por parte del mismo grupo y otras dos presentadas por ERC, todas ellas relacionadas con algunas campañas concretas (y, en alguno de los casos, por el respeto de las previsiones contenidas en la ley).

Todas las preguntas de este tipo referidas a la IX legislatura de las reseñadas en la Tabla 1 se registraron durante 2009, excepto dos presentadas en diciembre de 2008 (relativas a la utilización del catalán en los territorios en que es lengua propia y oficial). La última de las preguntas formuladas (de fecha 23/06/2009) viene a justificar la presentación de casi todas las anteriores, pues se interesaba por la fecha para remitir a las Cortes el Informe de la publicidad institucional de 2008. Los datos por los que se había interesado la oposición debían figurar en dicho Informe, que todavía no había sido remitido a las Cortes.

La única solicitud de comparecencia habida, presentada por el Grupo Popular en 2006, fue la de la Vicepresidenta Primera del Gobierno ante la Comisión Constitucional para que informara acerca del “uso de la publicidad institucional para incluir de forma subliminal mensajes electorales a favor del partido del Gobierno”. Solicitud que finalmente caducaría.

De las solicitudes de informes correspondientes a la VII legislatura, una, presentada por el Grupo Mixto, se interesaba por las inversiones de la Diputación Provincial de Alicante en actividades contempladas en la ley General de Publicidad durante 1998. El resto iba dirigido a la Administración General del Estado: cuatro recabando datos acerca de las campañas realizadas desde 1999 hasta 2002; y una, los relativos a la publicidad institucional realizada durante la legislatura anterior en Andalucía, “así como los [gastos] realizados durante la precampaña y campaña de las Elecciones Generales de marzo de 2000”.

Durante la VIII legislatura sería ERC quien reclamaría los importes de las contrataciones realizadas de 2001 a 2004. El Grupo Popular, por su parte, solicitó el Informe que la Vicepresidenta Primera del Gobierno había presentado en el Consejo de Ministros, así como los Planes de Publicidad y Comunicación Institucional para los años 2006 a 2008.

Por último, en la IX legislatura este mismo grupo volvió a solicitar informes del Ministerio de Presidencia sobre los Planes de 2008 y 2009.

En un análisis de la actividad de control durante las cuatro primeras legislaturas con gobierno socialista (de la II a la V) Sánchez de Dios (1995: 36) apunta que

“en un sentido amplio la actividad de control parlamentario se extiende a todo tipo de procedimiento parlamentario, pudiéndose decir que, en general, los actos parlamentarios pueden tener un carácter polivalente. Así, se puede considerar que el control parlamentario se extiende a la actividad legislativa...”.

Este autor consideraba entre las iniciativas de control (en sentido estricto) las proposiciones no de ley, que en la actualidad se incluyen en la función de orientación política. Pero cabe señalar que, al referirse a la actividad desarrollada por el grupo catalán durante las cuatro legislaturas que analiza, concluye que “la actividad del grupo catalán está orientada a influir en el *indirizzo* del Gobierno por medio de la actividad del control” (Sánchez de Dios, 1995: 45), incidiendo, precisamente, en ese carácter polivalente que pueden tener los actos parlamentarios, sobre el que volveremos al analizar la primera proposición de ley presentada en el Congreso de los Diputados.

La mayor parte de las iniciativas de control, en el ámbito que estamos considerando, fueron presentadas, sucesivamente, por los grupos socialista y popular como lógica

consecuencia de su condición de principal partido de la oposición (Sánchez de Dios, 1995; Green-Pedersen, 2009).

### **3.2. Función de orientación política**

En el periodo analizado tan sólo se presentaron dos proposiciones no de ley, ambas en Comisión. En la primera, relativa a la publicidad institucional en la red, el Grupo Socialista instaba al Gobierno a adaptarla a “la realidad social y tecnológica actual”; en la segunda, IV-IU-IC demandaba que la Mesa del Congreso solicitara del Gobierno la cancelación de un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Defensa y la Federación Española de Baloncesto, en virtud del cual los equipamientos de las selecciones nacionales incluían el logotipo de los tres ejércitos.

Esta última proposición sería retirada por el grupo proponente, mientras que la presentada por el Grupo Socialista fue rechazada en la Comisión de Ciencia y Tecnología, por lo que tampoco llegaría a tratarse en Pleno.

Es de resaltar que en el Congreso de los Diputados no se presentó ninguna proposición no de ley instando al Gobierno a que presentara un proyecto de ley reguladora de la publicidad institucional, como ha ocurrido en diversas cámaras autonómicas.

Sin embargo, de algunos de los debates parlamentarios se infiere que la intención última del proponente (dadas las escasas posibilidades de éxito) es la de promover la discusión con el fin de instar al gobierno a tomar la iniciativa. Es decir que el fin último de una proposición de ley se corresponde más con la función de orientación que con la legislativa.

### **3.3. Función legislativa**

Como ya se ha señalado, ésta es la función parlamentaria más importante y trascendental, pues no hay que olvidar que nos estamos refiriendo al poder legislativo. Y esta función la desempeñan los grupos independientemente de su carácter mayoritario o no, aunque tal condición podrá influir, claro está, en el resultado de sus iniciativas.

Aunque la *Ley de publicidad y comunicación institucional* se aprobó a finales de 2005, con anterioridad se habían presentado varias proposiciones de ley que tenían por objeto la regulación de dicha actividad.

Es cierto que ninguna de las proposiciones de ley de los grupos de oposición llegó a suponer siquiera un texto inicial que, aunque enmendado, hubiera dado lugar a la promulgación de una posible ley. Sin embargo, tendrían una trascendencia mucho mayor de la esperable (y esperada). Hasta el punto de que la primera de ellas (PP-1992a) puede considerarse como un documento-fuente, dada su influencia en posteriores propuestas.

**Tabla 2. Iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de Diputados**

Legislatura	Año	Tipo de iniciativa	Proponente
IV	1992	Proposición de Ley reguladora de la publicidad procedente del sector público	Grupo Popular
IV	1992	Proposición de Ley de Reforma de la LOREG...	Grupo Popular
V	1993	Proposición de Ley reguladora de la publicidad procedente del sector público	Grupo Popular
VI	1997	Proposición de Ley sobre publicidad institucional	IU-IC
VI	1998	Proposición de Ley sobre publicidad institucional	Grupo Mixto
VI	2000	Proposición de Ley sobre publicidad institucional	Grupo Mixto
VIII	2005	Proyecto de Ley de publicidad y comunicación institucional	Gobierno (PSOE)

### 3.3.1. Regulación de la “publicidad procedente del sector público”

Podemos considerar conjuntamente las dos proposiciones de ley presentadas bajo esta denominación en el Congreso de los Diputados (PP-1992a y PP-1993), puesto que la segunda de ellas es casi idéntica a la presentada el año anterior, como se desprende no sólo de la comparación entre ambos textos, sino de lo manifestado por el representante del grupo proponente en el debate de la PP-1993: “volvemos a someter a la consideración de la Cámara la misma proposición de ley, con las modificaciones que su anterior debate nos ha sugerido” (DS-Congreso, nº 43).

Debemos señalar inicialmente un aspecto -a nuestro entender, fundamental- expresado en ambos debates: el de la intención manifiesta del grupo proponente, cuyo representante afirmaba que

“... el Grupo Popular presentó ante la Mesa del Congreso nueve proposiciones de ley que intentan controlar la arbitrariedad en la gestión pública, dada la dimensión que ésta y su secuela de la corrupción han alcanzado en España”.

Estaríamos ante uno de esos actos parlamentarios polivalentes de que habla Sánchez de Dios, uno de esos casos en los que el control parlamentario se extiende a la actividad legislativa. En otros términos, de acuerdo con Battegazzorre (2008), inscribiríamos aquellas nueve proposiciones de ley presentadas por el PP (y, por ende, las que aquí interesan) en el dominio del control legislativo o control institucional, en contraposición al control político, que sería el control en sentido estricto.

Pero a pesar de su carácter (más próximo a la función de control que a la legislativa) y de la similitud con la proposición PP-1992a, la iniciativa PP-1993 es más ambiciosa

proposiciones, sino también –como veremos– en las dos primeras leyes promulgadas en España (Andalucía 1995 y Extremadura 1996).

Tanto de lo esencial de su articulado como de lo expresado en la Exposición de Motivos y en el debate en Pleno se desprende que el fin último de esta proposición de ley es “que el Legislador arbitre los medios para evitar toda competencia desleal promovida desde el sector público que incida negativamente en el pluralismo informativo” (BOCG-Congreso, Serie B, nº 124-1). De hecho, de los seis artículos que contiene la proposición cuatro se refieren a la contratación, al igual que la Disposición Transitoria. Sin embargo, los otros dos artículos resultan de gran interés, pues establecen lo que debe entenderse como “publicidad procedente del sector público” y las restricciones que deben aplicarse durante los períodos electorales.

En el Artículo 1 define lo que debe entenderse por publicidad institucional (publicidad procedente del sector público, en las primeras propuestas del Grupo Popular) determinando sus ámbitos subjetivo (*quién*) y objetivo (*sobre qué*), en unos términos que, con algunas modificaciones o adaptaciones, se han mantenido en otras proposiciones de ley e, incluso, en algunas normas posteriormente sancionadas. Así, señala que

“se entiende por publicidad toda forma de comunicación dirigida a una pluralidad de destinatarios realizada a iniciativa de la Administración pública, o sus organismos autónomos, las Entidades de Derecho Público y las Sociedades Estatales, que tengan [sic] por objeto:

- a) promover comportamientos productos, servicios o ideas;
- b) informar sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos o grupos de ellos;
- c) informar sobre la existencia de las entidades [...], sus actividades, los servicios que prestan o los productos que promueven;
- d) promover cualquier otro mensaje en el ámbito de las competencias u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídico-pública que promueve la comunicación”.

Por otra parte, y al objeto de que no pueda influir en el voto de los ciudadanos, establece en el Artículo 6 la suspensión de “toda la publicidad incluida en el artículo 1” durante los períodos electorales, así como la obligación de hacer constar dicha circunstancia en los contratos suscritos o adjudicados.

Finalmente, destacaremos, a los efectos de este trabajo, que en la Disposición Final Primera se considera el contenido de la ley como legislación básica, “en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones Públicas”.

La consideración de “toda forma de comunicación dirigida a una pluralidad de destinatarios” trasciende, a todas luces, el ámbito estricto de la publicidad y no parece en absoluto apropiada; sin embargo, no serán éstos los únicos textos en los que aparece: además de en ellos, lo hace al menos en otras tres proposiciones presentadas en distintas asambleas autonómicas por otros grupos parlamentarios; e incluso en las dos primeras leyes autonómicas.

No es éste, sin embargo, el único contenido que tendría continuidad en otros textos. La mayor parte de su articulado se reproduce -diríamos que fielmente- en muchas de las proposiciones de Ley presentadas hasta el año 2000, tanto en el Congreso de los Diputados como en las cámaras del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Extremadura, algunas de las cuales fueron propuestas por grupos parlamentarios tales como Eusko Alkartasuna (EA-1993) o Esquerra Republicana de Catalunya (ERC-1996 y ERC-2000).

**Tabla 3. Elementos de PP-1992a en otros textos legales**

PP-1992a Congreso	PP-1993 Congreso	EA-1993 P. Vasco	PP-1994 Andalucía	Ley Andalucía 1995	ERC-1996 ERC-2000 Cataluña	IU-1996 Extremadura	Ley Extremadura 1996	IU-1997 Congreso	GM-1998 GM-2000 Congreso
Art. 1 Ámbito subjetivo	literal	=	literal	literal	=	=	=	≠	≠
Art. 1 Definición	literal	literal	literal	literal	literal	literal	literal	≠	≠
Art. 1 Ámbito objetivo	literal	=	literal	literal	≥	literal	literal	≠	≠
Art. 2 Contratación Difusión No discriminación	~	literal	c-literal	c-literal	literal	~	~	~	~
Art. 3 Contratación Difusión Criterios objetivos	~	~	c-literal	c-literal	literal	=	≠	=	=
Art. 4 Contratación	literal	~	literal	literal	literal	literal	literal	=	=
Art. 5 Prácticas restrictivas de la competencia	literal	literal	literal	literal	literal	literal	literal	=	=
Art. 6 PI y elecciones	≠	≠	≠	≠	=	≠	≠	≠	≠
Disp. Transitoria	literal		=	=		=		=	=
Disp. Final 1 Legislación básica	literal	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Disp. Final 2 Entrada en vigor	literal	literal	literal	literal	literal	literal	≠	=	literal

En la Tabla 3 se recogen las coincidencias con los distintos textos debatidos durante esos años. Las proposiciones GM-1998 y GM-2000 aparecen agrupadas, pues son en realidad una sola presentada en dos ocasiones. Lo mismo ocurre con las ERC-1996 y ERC-2000, con la salvedad de que en esta última se incluye una nueva Transitoria que establece que las previsiones de dicha ley que implicasen un incremento de gasto no serían vigentes hasta el ejercicio presupuestario siguiente a su promulgación.

Una primera lectura de los datos contenidos en la Tabla permite constatar que las únicas diferencias sustanciales se refieren a dos aspectos de la PP-1992a: el carácter básico de la legislación propuesta y las restricciones a establecer durante los períodos electorales.

En el Congreso de los Diputados el único grupo que propuso una ley aplicable a todas las Administraciones Públicas fue el Popular (PP-1992a y PP-1993), aunque, años más tarde, en el debate de la IU-2000 (que pretendía regular la publicidad de la Administración General del Estado exclusivamente) la representante popular se opondría, entre otros argumentos, porque

“una ley estatal sobre publicidad institucional podría chocar, en primer lugar, con las competencias transferidas a las comunidades autónomas [...] de proceder a una legislación complementaria es en el seno de los parlamentos y cámaras autonómicas donde debe abordarse la cuestión. La admisión a trámite [...] resultaría incluso poco respetuosa con el Estado autonómico y con el respeto competencial que ha amparado la Constitución española” (DS-Congreso, nº 61),

olvidando que su grupo había sido el único en proponer el carácter básico de la regulación de la publicidad institucional.

En relación con la prohibición absoluta de realizar cualquier tipo de publicidad institucional durante los períodos electorales, establecida en PP-1992a, ni siquiera se mantendría en PP-1993.

Siendo dos las diferencias fundamentales, como hemos visto, son varios los artículos que son transcritos literal o casi literalmente en otras muchas proposiciones.

La comparación entre las columnas de la tabla pone de manifiesto que las únicas propuestas esencialmente distintas de la PP-1992a son las de IU y el Grupo Mixto presentadas en el Congreso.

Las coincidencias y similitudes entre las distintas iniciativas del Grupo Popular son comprensibles (incluso, esperables), con las diferencias propias del ámbito en que se presentan (estatal o autonómico). Pueden sorprender más las existentes con proposiciones de grupos como EA o ERC.

Pero lo que más llama la atención es, sin duda, el grado de coincidencia entre aquella primera proposición y las leyes de Andalucía y Extremadura, ambas promulgadas, en nombre del Rey, por sendos Presidentes autonómicos socialistas: Manuel Chaves González y Juan C. Rodríguez Ibarra, respectivamente.

Las columnas correspondientes a la proposición PP-1994 y a la Ley de Andalucía son idénticas. Ello es debido a que dicha Ley fue aprobada a partir de la proposición popular, que contó con el apoyo del resto de grupos de la oposición y el voto en contra del grupo socialista, que no representaba sino a una mayoría minoritaria. Al no haberse presentado enmienda alguna, la proposición PP-1994 se convirtió en la primera norma reguladora de la publicidad institucional en España. Y dicha proposición coincidía casi totalmente con la PP-1992a.

El caso de la Ley de Extremadura es, en parte, similar. También se aprobó tras una proposición de ley presentada por un grupo de la oposición (IU-1996). La diferencia fundamental estriba en que en este caso la propuesta inicial fue enmendada y se aprobó tras un intenso debate que introdujo distintas modificaciones en el texto inicial. La proposición de IU era muy próxima a la PP-1992a (y a la ley aprobada con su apoyo en Andalucía el año anterior), con la que tiene más coincidencias que el texto final extremeño, dadas las modificaciones introducidas durante su tramitación parlamentaria.

En consecuencia, en ambas comunidades autónomas no sólo se acabó regulando la publicidad institucional “de la mano de la(s) minoría(s) parlamentaria(s)”, sino que las propuestas de partida venían a reproducir sustancialmente la PP-1992a, por lo que ésta, a pesar de representar -como decíamos anteriormente- una actividad más propia del control legislativo y de haber sido rechazada en el Congreso de los Diputados, puede ser considerada como un documento-fuente para la regulación de la publicidad institucional en su primera etapa.

### **3.3.2. Proposiciones de Ley reguladoras de la “publicidad institucional”**

En el período que estamos analizando se presentaron en el Congreso de los Diputados tres proposiciones de ley “reguladoras de la publicidad institucional”: IU-1997, GM-1998 y GM-2000. Ya hemos señalado con anterioridad que éstas dos últimas son en realidad una misma proposición, aunque fuera presentada en dos ocasiones diferentes. Por otra parte, las dos primeras fueron debatidas conjuntamente “al ser de idéntico contenido” (DS-Congreso, nº 240).

Se trata, pues, de una sola proposición de ley reguladora de la publicidad institucional, presentada (con ligeras variaciones textuales) en tres ocasiones diferentes. Proposición de ley que, como muestra la tabla 3, se aparta en mucho de las precedentes.

Se da la circunstancia, además, de que las dos primeras propuestas (IU-1997 y GM-1998) aparecían firmadas por el mismo diputado (Manuel Alcaraz Ramos), integrado en 1998 en el Grupo Mixto.

En la Exposición de Motivos se considera publicidad institucional “la publicidad emitida por las Administraciones Públicas, comúnmente llamada publicidad institucional”. Lejos de referirse, como todos los textos anteriores, a “toda forma de comunicación...”, son las primeras que se refieren a la actividad publicitaria en concreto, aun sin definirla, señalando como rasgo diferenciador de la publicidad institucional el sujeto de la acción publicitaria.

El ámbito subjetivo (*quién*) de estas proposiciones de ley es “cualquier órgano dependiente de la Administración General del Estado, incluyendo organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades estatales y, en general, los incluidos en el sector público estatal” (Art. 1).

En relación al ámbito objetivo (*sobre qué*) establecen que sólo podrá referirse a:

- a) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales.
  - b) Informar sobre la composición y funcionamiento de las instituciones.
  - c) Informar de los servicios que presta la Administración.
  - d) Defender la existencia de los valores que se derivan de la Constitución y favorecer la existencia de hábitos que redunden en la convivencia y en la solidaridad.
  - e) Promover la venta de bienes o servicios [...], sin menoscabo de lo establecido en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
  - f) Difundir en otros Estados la imagen de España o de sus territorios.
- (Art. 2).

Añadiendo, por consiguiente, los apartados d) y f), en relación con las propuestas del Grupo Popular, cuyo contenido aparecerá expresamente en las leyes aprobadas con posterioridad (en los términos adecuados al ámbito de su aplicación).

En el Artículo 3 prohíbe ciertas formas de publicidad institucional: las que vulneren el pluralismo político, social e ideológico, las que atenten al respeto y la dignidad de las personas, las que las normas vigentes (en especial, la LGP88) consideran ilícitas o desleales, y las que no se incluyan en los fines señalados.

Por lo que se refiere a la inserción de publicidad institucional durante los períodos electorales (desde la convocatoria hasta el día de su celebración) la proposición de ley prohíbe taxativamente la relativa a los apartados a), b), c) y d) en las Elecciones Generales, Europeas o Municipales, añadiendo a continuación que igualmente “estará prohibida en los territorios de las Comunidades Autónomas en sus respectivas elecciones a las Cámaras Legislativas”. Teniendo en cuenta el ámbito subjetivo de la proposición de ley (la Administración General

del Estado), esto supondría o una extralimitación (al extender la prohibición a los ayuntamientos, comunidades autónomas, etc.) o el que la prohibición afectara, en el caso de elecciones municipales o autonómicas, a la AGE pero no al resto de administraciones (y sus organismos dependientes), con lo que se daría una situación de desigualdad ante la ley.

Presenta dos grandes novedades en relación con el resto de las proposiciones consideradas: las referencias a la determinación de un límite presupuestario y a la utilización de distintas lenguas.

Así, en el Artículo 5, la IU-1987 (y las dos presentadas posteriormente por el GM) dice:

1. En ningún caso el coste de la publicidad institucional de un organismo o ente público será superior al cinco por ciento de su presupuesto, salvo casos de urgente necesidad que sean autorizados motivadamente por Orden Ministerial.
2. Los gastos de publicidad institucional se consignarán en una partida específica de los Presupuestos del organismo.

Dejando al margen la cuantía del límite establecido y el hecho de que fuera el mismo para todos los casos, independientemente de la naturaleza y el objeto de los distintos organismos (lo que sería objeto de debate), la cuestión tiene interés en relación con la contención del gasto público. Pero hay un segundo aspecto que merece nuestra atención: el establecimiento de un límite en el gasto y, sobre todo, la obligación de consignar éste en los Presupuestos implicarían la elaboración de un Plan de Publicidad Institucional, cuestión ésta que no sería abordada hasta la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 (LPCI).

En relación con las lenguas a utilizar en las campañas institucionales (Art. 6) plantea dos situaciones (y soluciones) distintas: en las desarrolladas en el extranjero, y en las que “por el objeto de la información” así lo requieran, “podrán utilizarse otras lenguas”; en el resto de los casos los textos “estarán redactados en castellano y en la lengua que haya sido declarada oficial en la Comunidad Autónoma en que se vaya a desarrollar la campaña publicitaria”. Este último planteamiento se inscribía en “una óptica que es también defensora del castellano y del plurilingüismo consustancial en nuestro Estado plurinacional”, en palabras del diputado Alcaraz Ramos. Planteamiento del que discrepan los portavoces de los grupos nacionalistas: PNV, por no satisfacer “lo que debe ser la cooficialidad lingüística”; y CiU, puesto que “impone la utilización del castellano en comunidades autónomas que tienen lengua oficial propia” (DS-Congreso, nº 240).

En suma, las proposiciones presentadas por IU y GM presentaban algunas novedades interesantes (o cuando menos merecedoras de ser discutidas en el proceso de elaboración de una posible ley) y bastantes puntos de coincidencia con la que hemos considerado documento-fuente (PP-1992a). Y a pesar de que algunas de las diferencias con respecto a

aquella no eran sino correcciones o ampliación de lo en ella dispuesto, no fueron tomadas en consideración, precisamente por la posición adoptada por el Grupo Popular.

### **3.3.3. Otras proposiciones de ley**

En 1992 el Grupo Popular presentó otra proposición de ley (PP-1992b), cuyo objeto era la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) y de la ley Reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada. Con ella pretendía reducir la duración de las campañas, limitar los gastos electorales de los partidos, establecer la obligatoriedad de que los medios de comunicación de titularidad pública organizaran debates entre las diferentes fuerzas políticas, levantar la prohibición de emitir espacios electorales en las televisiones privadas y, a los efectos que nos ocupan “la limitación tanto finalista como económica de las campañas institucionales” (Exposición de motivos). Y propone para ello la siguiente redacción del apartado 1 del artículo 59 de la LOREG:

“1. Los poderes públicos [...] pueden realizar una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos [...], sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. El coste de dicha campaña no podrá superar la cantidad que resulte de multiplicar por doce pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho del ámbito territorial a que la convocatoria electoral afecte” (Artículo Primero).

Aparece, pues, en esta proposición la posibilidad de realizar campañas institucionales informativas del proceso electoral, que estaban prohibidas en PP-1992a, y se recogerían como excepción a la prohibición general en PP-1993.

Es de señalar también que coincide con las proposiciones presentadas por IU en establecer límites presupuestarios, aunque en este caso limitados únicamente a la publicidad insertada durante las campañas electorales.

## **4. Elementos del debate parlamentario**

No siendo nuestro objetivo establecer un mapa argumentativo (Renton, A. y Macintosh, A., 2007) completo, reseñaremos a continuación algunos de los principales argumentos utilizados durante las sesiones de toma en consideración de las cinco proposiciones de ley presentadas. Sesiones que se desarrollaron en septiembre de 1992 (PP-1992a), febrero de 1994 (PP-1993), mayo de 1999 (debate conjunto de IU-1997 y GM-1998) y febrero de 2001.

Interesa en primer lugar, y de manera especial, la controversia en torno a la oportunidad de la regulación de la publicidad institucional. En este sentido, Moreu (2005: 110-112) señala las siguientes razones en apoyo de la necesidad de una norma específica:

1. La existencia de un vacío legal;
2. la urgencia de definir convenientemente los fines y contenidos de la publicidad institucional;
3. la necesidad de fijar límites presupuestarios y procedimentales;
4. el deseo de garantizar la financiación de los medios de comunicación a través de la publicidad institucional.

Para oponerse a ella, además de las razones competenciales, señala como la más relevante su “inutilidad”, al no haber ningún aspecto de la publicidad institucional que no esté ya regulado en otras leyes sectoriales. Se trata, por consiguiente, de la negación del primero de los argumentos a favor de la regulación.

Gran parte de los debates gira en torno a la existencia o no de un vacío normativo. En principio, resulta comprensible que se manifiesten opiniones o interpretaciones divergentes entre los distintos grupos parlamentarios, como parece haberlas entre los propios juristas (Moreu, 2005). Pero lo más significativo es que, según se desprende del análisis de los debates, un mismo grupo parlamentario (sobre todo entre los mayoritarios) haga uso de uno u otro según distintas circunstancias, como muestra la Tabla 4.

**Tabla 4. Existencia de vacío legal**

	1992	1994	1999	2001
PP	Sí	Sí	No	No
PSOE	No	No	Sí	Sí
IU		Sí	Sí	Sí
GM		Sí	Sí	Sí
PNV			Sí	Sí
CIU		No	No	Sí
		Sí	No	

El Grupo Popular fundamentaba sus propuestas en 1992 y 1994 en la falta de una regulación legal específica. Sin embargo, en 1999 y 2001 utilizaría el contra-argumento (la “inutilidad”), defendiendo la tesis de que la publicidad institucional ya estaba suficientemente regulada a través de la Ley de Contratos del Estado, la Ley General de Publicidad y otras disposiciones.

El Grupo Socialista, por su parte, haría prácticamente lo contrario. En 1992 defendía que la publicidad institucional estaba ya regulada por la Ley de Contratos del Estado; en 1994 reconocía la insuficiencia de dicha Ley para anunciar su inmediata reforma; en 1999 no aduciría el vacío normativo, pero sí el fraude de ley a la hora de apoyar las iniciativas IU-1997/GM-1998; finalmente, en 2001 justificaba su apoyo a la propuesta en la necesidad de dicha regulación.

Los grupos de IU, Mixto y PNV mantuvieron, cuando participaron en esta controversia, el Argumento 1. No así, CiU y CC, que utilizaron en cada momento dicho argumento o su correspondiente contra-argumento.

Hay que señalar que el acuerdo en la necesidad de regulación no implica el apoyo a las propuestas debatidas. Así, por ejemplo, en el debate de 1994 IU, aun haciendo uso del argumento 1, acabaría oponiéndose a la toma en consideración de PP-1993 por otras cuestiones fundamentalmente técnicas. El PNV, reconociendo que el ordenamiento jurídico español carecía de herramientas normativas específicas “en esta importantísima parcela”, no consideraba válidas las propuestas debatidas en 1999; sin embargo, en 2001 acabaría apoyando la misma proposición, que consideraba (esta vez sí) “acertada y oportuna”.

CiU se ampararía en el contra-argumento 1 al oponerse a las proposiciones debatidas en 1994 y 1999. Sin embargo, en 2001 el mismo portavoz parlamentario (López de Lerma) defendería la necesidad de regular la publicidad institucional. Recordemos que en 2000 se había promulgado en Cataluña -con un gobierno convergente- la *Ley 18/2000, de 29 de diciembre, de publicidad institucional*. No podían negar la necesidad de una regulación específica cuando la habían acometido en su ámbito autonómico.

El argumento 2 (necesidad de definir los fines y contenidos de la PI) también aparece en los distintos debates, utilizado fundamentalmente por los grupos de la oposición, con el objetivo principal de evitar una utilización partidista por parte de la élite instalada; en otras palabras, evitar el uso propagandístico de la publicidad institucional. Parece preocupar, tanto como la definición del ámbito objetivo de la PI, el establecimiento de un mecanismo de control de la acción de gobierno.

En cuanto al argumento 3 (necesidad de fijar límites presupuestarios y procedimentales), hay que diferenciar entre uno y otro tipo de limitaciones. Las procedimentales están estrechamente ligadas al Argumento 1; de ahí la reiteración de la suficiencia (o no) de la Ley de Contratos, la LGP, etc. Las de financiación sólo aparecieron en los debates de las proposiciones de IU y el GM (1999 y 2001).

El último de los argumentos apuntados por Moreu (relacionado con la financiación de los medios a través de la PI) tuvo una cierta relevancia en algunos de los debates. En primer lugar, porque constituye el núcleo de las proposiciones presentadas por el PP; por otra parte, por la denuncia, siempre desde la oposición, del comportamiento arbitrario y discriminatorio de los gobiernos a la hora de adjudicar la PI. Resulta cuando menos llamativo que grupos que sustentan una ideología claramente liberal defiendan la importancia (y en consecuencia, su necesidad) de la financiación pública (a través de las campañas institucionales) de los medios de comunicación privados. Eso sí, amparándose en que las posibles discriminaciones suponen un atentado a la libertad de expresión (de los medios) y de información (de los ciudadanos).

El hecho de que en algunas comunidades autónomas (Andalucía, Extremadura y Cataluña) se hubieran aprobado distintas leyes de PI fue utilizado como argumento a favor de la regulación en los debates de 1999 y 2001.

Entre los argumentos esgrimidos para oponerse a las distintas proposiciones destaca el de la distribución competencial, utilizado, como era de esperar, por los grupos nacionalistas (GP Vasco/PNV y GP Catalán/CiU). Mucho más sorprendente resulta que en 2001 la diputada popular Mato Adrover utilizara este argumento, como ya se ha señalado anteriormente, cuando el Grupo Popular había sido el único en plantear (en sus dos propuestas) unas normas que tenían el carácter de legislación básica.

En el debate de 1999 el PP se comprometió, al rechazar las propuestas de los grupos de la oposición, a mejorar la normativa en vigor o a presentar un proyecto de ley consensuado con todos los grupos parlamentarios. Una u otra solución no hace sino negar el contra-argumento 1, esgrimido por el partido del gobierno: que la PI estaba suficientemente regulada.

Ya hemos hecho alusión anteriormente a las respuestas dadas por los grupos nacionalistas ante la propuesta de los grupos IU y GM relativa al uso de las distintas lenguas cooficiales en las CCAA. Pero, además, resulta cuando menos llamativo que al hilo de una discusión sobre criterios de normalización lingüística el diputado Jané i Guasch (CiU) concluyera, en 1999, que “lo deseable sería que, al final, quien hiciese publicidad institucional en un territorio fuese la Administración propia de ese territorio”, lo que supone una interpretación un tanto *sui generis* de la distribución competencial.

Un argumento en contra que aparece reiteradamente en los debates es el de la inoportunidad de plantear reformas en la regulación de los procesos electorales ante la proximidad de convocatorias electorales. Teniendo en cuenta que prácticamente todos los años se celebran procesos electorales en España, resultaría (en atención a este argumento) extremadamente difícil encontrar el momento oportuno para abordar dicha necesaria reforma.

A las deficiencias técnicas de las distintas proposiciones de ley, apuntadas como argumentos en su contra en diversas ocasiones, se contraponía la argumentación de que la propuesta presentada no era sino un documento susceptible de mejoras en un debate posterior, en caso de que la proposición de ley fuera aceptada a trámite y diera paso a un proyecto de ley. Lo que no sucedió -como hemos visto- en ningunos de los casos.

## 5. Conclusiones

El análisis (aunque parcial y necesariamente somero) de la labor de los actores políticos en el Congreso de los Diputados entre 1992 y 2009 pone de manifiesto, en primer lugar, que el

interés, tanto en las cámaras como por parte de las distintas fuerzas políticas, en la publicidad institucional ha sido permanente, y se ha manifestado con un activo ejercicio de la función de control y de la legislativa (hasta que se promulgó la Ley de publicidad y comunicación institucional en 2005).

Se confirma el carácter polivalente de algunas iniciativas, de manera que determinadas proposiciones de ley respondían más a la función de control que a la legislativa (control legislativo).

La función de control supone con mucho la mayor parte de la actividad parlamentaria en torno a la regulación de la publicidad institucional, habiéndose incrementado notablemente durante las segundas legislaturas de los últimos dos gobiernos.

En la VII legislatura (gobierno del PP) se planteó una batería de preguntas (más del 90% del total) en una misma sesión parlamentaria. En la IX (gobierno del PSOE) se inició el uso de las preguntas múltiples, planteadas en dos ocasiones por el Grupo Popular. Esto supone una presencia más puntual (¿coyuntural?) que sostenida del interés por la publicidad institucional por parte de los principales grupos de la oposición.

Las iniciativas legislativas surgieron siempre de grupos minoritarios, con excepción del Proyecto de ley que resultaría aprobado en 2005.

Las dos primeras, presentadas por el Grupo Popular, que respondían fundamentalmente al objetivo de controlar al gobierno y denunciar la corrupción, son en realidad la misma, aunque en la segunda ocasión en que fueron presentadas incluían algunas modificaciones resultantes del primer debate. Pero el contenido es esencialmente idéntico, así como los principales argumentos utilizados en los dos debates por el mismo representante parlamentario. Estas dos proposiciones pretendían que la norma tuviera carácter básico; es decir que fueran de aplicación en todo el ámbito territorial del Estado.

Las tres Proposiciones de Ley presentadas por los grupos Mixto y de Izquierda Unida también son en esencia una sola, sustancialmente diferente a todas las anteriores, incluidas las presentadas en las diversas cámaras autonómicas. Cuando fueron presentadas ya se habían aprobado las leyes autonómicas de Andalucía y Extremadura, lo que queda reflejado en los debates de las sesiones en torno a su toma en consideración.

La primera Proposición de Ley presentada (PP-1992a), que resultaría, como las demás, rechazada, y que fue parcialmente modificada por el grupo proponente en su segunda versión, resultó sin embargo de gran trascendencia, pues fue la base, normativa y textual, de otras presentadas en los parlamentos autonómicos del País Vasco, Andalucía, Cataluña y Extremadura por fuerzas políticas distintas y distantes (Eusko Alkartasuna, Esquerra Republicana de Catalunya o Izquierda Unida).

Esa misma Proposición, presentada en el Parlamento de Andalucía, sería aprobada sin modificaciones, con el apoyo del resto de grupos de la oposición, convirtiéndose en la primera ley de publicidad institucional de España. También fue tomada como modelo en muchos aspectos en la Proposición presentada por IU en el parlamento extremeño, que fue también aprobada, aunque con modificaciones.

De ahí, que pueda considerarse la Proposición de Ley PP-1992a como documento fuente de la regulación de la publicidad institucional en España.

Por otra parte, pone de manifiesto que las propuestas de las fuerzas minoritarias no están irremisiblemente condenadas al fracaso y el olvido.

Por lo que se refiere a los argumentos esgrimidos a favor o en contra de la necesidad de regular la publicidad institucional, hemos comprobado que la actuación de los principales grupos parlamentarios responde fundamentalmente a factores coyunturales, llegando a utilizar un argumento o su contrario, dependiendo de que apoyen al gobierno o estén en la oposición, mostrando, en ocasiones, una absoluta incoherencia.

Basándose en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los grupos nacionalistas se opusieron a la consideración de las distintas proposiciones. El Grupo Popular haría lo mismo en el último debate (estando en el gobierno), cuando en todas sus propuestas (desde la oposición) contemplaban el carácter básico de la normativa.

Finalmente, podemos afirmar que el análisis de los debates en las arenas parlamentarias permite elucidar diversos aspectos del proceso de elaboración de las leyes de sumo interés para el ámbito de la Comunicación Política, mostrando la innegable utilidad de la *policy memory*.

## 6. Bibliografía

Alzaga Villaamil, O. (2004): “La publicidad y el diálogo como principios cualificadores de las leyes”, *Teoría y realidad constitucional*, 14: 133-151.

Bara, J. - Weale, A. - Bicquelet, A.(2007): “Analysing Parliamentary Debate with Computer Assistance”, *Swiss Political Science Review* 13 (4): 577-605

Battegazzorre, F. (2008): “Le funzioni dei parlamenti democratici: una ricognizione e una proposta”, *XXII Convegno SISP*. Disponible en <http://www.sisp.it/files/papers/2008/francesco-battegazzorre-le-funzioni-dei-parlamenti-democratici.pdf>

Bélanger, André J. (1998): “La comunicación política o el juego del teatro y las arenas”, en

Gauthier, G., Gosselin, A. y Mouchon, J. (comps.) (1998), *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa, pp. 133-152.

Cid, R. (2004): “Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol”, *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 59.

Cisneros, J. (2006): “El debate político como patrimonio público”, en *Revista Latina de Comunicación Social* 61, La Laguna (Tenerife): <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200602cisneros.pdf> (Recuperado el 15 de octubre de 2008).

Córdoba, M<sup>a</sup> L. (2006): “Democracia comunicativa: nuevas formas para la intervención ciudadana”, *XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social*, Bogotá. Disponible en <http://www.javeriana.edu.co/felafacs2006/mesa13/documents/marialilianacordova.pdf>

Dahlgren, P. (2004): “Theory, Boundaries and Political Communication. The Uses of Disparity”, *European Journal of Communication*, 19: 7-18.

Durán Muñoz, R. (2004): “La mediatización de la democracia en la era de la Sociedad de la Información”. Disponible en <http://www.ieev.uma.es/rdmunhoz/docencia/dctos/dctos2/compolit.pdf>

Feliu Albaladejo, A. (2009): “Los ámbitos de la Publicidad Institucional”, en Feliu, E. (ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid: Edipo, pp. 428-436.

Feliu García, E., Martín Llaguno, M., Feliu Albaladejo, M.A. (2001): “(Re)Formas publicitarias en campañas electorales. En torno a la (Des)regulación”, en Benavides, J. y Fernández, E., *Valores y medios de comunicación. De la innovación mediática a la creación cultural*, Madrid: Edipo, pp. 369- 379.

Ferry, J-M. (1995): “Las transformaciones de la publicidad política”, en Ferry, J-M., Wolton, D. y otros, *El nuevo espacio público*, Barcelona: Gedisa, pp. 13-27.

García Morillo, J. (1991): “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9: 115-144.

Gosselin, A. (1998): “La comunicación política. Cartografía de un campo de investigación y de actividades”, en Gauthier, G., Gosselin, A. y Mouchon, J. (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa, pp. 9-30.

- Green-Pedersen, Ch. (2009): “Bringing Parties into Parliament: The Development of Parliamentary Activities in Western Europe”, *Party Politics*, vol. 0, pp. 1-23.  
<http://www.agendasetting.dk/papers/uploaded/3252009114317AM.pdf>
- Habermas.J. (2006): “Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research”, *Communication Theory* 16: 411–426.
- Marafioti, R. (2008): “Discurso parlamentario: entre la política y la argumentación”. Disponible en  
[http://www.unesco-lectura.univalle.edu.co/pdf/2008/Discurso\\_parlamentario.pdf](http://www.unesco-lectura.univalle.edu.co/pdf/2008/Discurso_parlamentario.pdf)
- Martínez Nicolás, M. (2007): “Agitación en el campo. Nueve ideas para la investigación sobre Comunicación Política”, *Política y Sociedad*, 44, 2: 209-227.
- Moreu Carbonell, E. (2005): *La administración anunciente: régimen jurídico de la publicidad institucional*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Rabotnikof, N. (2008): “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 32: 37-48.
- Rasiah, P. (2007): *Evasion in Australia’s Parliamentary Question Time: The Case of Iraq War*. Tesis Doctoral. University of Western Australia, Perth.
- Renton, A. y Macintosh, A. (2007): “Computer supported argument maps as a policy memory”, *Information Society Journal*, 23 (2): 125-133.
- Sánchez De Dios, M. (1995): “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, *Política y Sociedad*, 20: 35-52.
- Slapin, J.B. y Proksch, S-O (2009): “Look Who’s Talking: Parliamentary Debate in the European Union”, disponible en [http://www.mzes.uni-mannheim.de/users/proksch/SOP/Research\\_files/LWT%20EUP%20revisions%2016\\_11\\_09.pdf](http://www.mzes.uni-mannheim.de/users/proksch/SOP/Research_files/LWT%20EUP%20revisions%2016_11_09.pdf)
- Young, S. (2007a): “Political and Parliamentary Speech in Australia”, *Parliamentary Affairs*, disponible en <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/gsm004v1>
- (2007b): “Policy-making in a ‘Cold Climate’ of Ruling Party Benefit: Party Government and the Regulation of Government Advertising in Australia”, *Australian Journal of Political Science*, 42, 3: 489-502.

## 7. Notas

[1] En cursiva en el original.

[2] Cumplen todas las condiciones de “lo público”: trata asuntos de interés común a todos, lo hace de forma manifiesta y ostensible y tiene carácter abierto (Rabotnikof, 2008).

[3] En cursiva en el original.

[4] Dado el objeto de este estudio, y considerando el carácter de segunda cámara del Senado, hemos limitado el análisis de los datos relativos al ámbito estatal al Congreso de los Diputados.

[5] El PP mantendría durante un tiempo la doble denominación “publicidad procedente del sector público” y “publicidad institucional” en varias de sus iniciativas.

[6] Las iniciativas de la IX legislatura recogidas abarcan desde el inicio de la misma hasta el 10 de febrero de 2010, fecha de la última búsqueda realizada.

[7] No sólo el número total de estas iniciativas, sino, y sobre todo, la presentación de estas preguntas múltiples, son un claro ejemplo de “sobredimensionamiento cuantitativo del control” (García Morillo, 1991: 135).

[8] Si las consideramos como preguntas independientes, supondrían el 95,02% del total. Como la diferencia no parece sustancial las trataremos como una sola pregunta, puesto que así fueron planteadas y reglamentariamente aceptadas.

[9] De acuerdo con Green-Pedersen (2009: 4), “Written questions, the vast majority in most countries, rarely receive much direct attention. However, this does not make them unattractive from the perspective of issue competition. The government response to written questions can provide the very ammunition required by opposition parties in mass media debates about political issues”.

[10] Utilizamos el siguiente sistema de notación de las proposiciones de ley: Partido proponente-año (PP-1993); cuando un mismo grupo parlamentario haya presentado más de una proposición de ley las identificaremos con letras minúsculas a continuación del año (PP-1992a, 1992b...). Para identificar las leyes utilizaremos el sistema de acrónimos, tal y como se viene haciendo; así, por ejemplo, LGP (Ley General de Publicidad), LOREG (Ley Orgánica de Régimen Electoral General), etc.

[11] Por cuanto la publicidad institucional abarca las cuatro modalidades publicitarias posibles: social, política, corporativa y comercial, lo que, a nuestro entender, determina su

especificidad no es tanto su objeto, sino su ámbito subjetivo: el sujeto de la acción publicitaria (Feliu Albaladejo, 2009). En los mismos términos se manifiesta Moreu (2005: 37, n.7) respecto del marketing institucional, al afirmar que “la diferencia radica en el sujeto que desarrolla la comunicación pública”.

[12] Ésta es la diferencia fundamental entre los textos de las dos proposiciones que estamos comentando, puesto que la PP-1993 establece tres casos en los que no será de aplicación tal suspensión.

[13] Aunque lo mismo podía decirse de lo que la Ley General de Publicidad (LGP88) entendía por publicidad. Es más, en ella queda excluida tanto la publicidad social como la política (contempladas en estos textos al considerar la promoción “de ideas”), como ya señalábamos en Feliu García, Martín Llaguno y Feliu Albaladejo (2001).

[14] En febrero de 1992 la Mesa del Parlamento de Navarra acordó tramitar, a instancias del Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida, una Proposición de Ley Foral de regulación de la publicidad institucional, que sería -según nuestros datos- la primera publicada (BOPN, 13 de febrero de 1992). No hemos incluido, sin embargo, dicha proposición en este análisis, pues tiene un carácter absolutamente diverso, centrado exclusivamente en la gestión de los espacios publicitarios a través del Gabinete de Prensa del Departamento de Presidencia e Interior.

[15] Podemos establecer tres etapas en la evolución de dicha regulación: la primera abarcaría desde los orígenes (1992) hasta la promulgación de las primeras leyes autonómicas (1996): la segunda (1996-2005), de desarrollo de las disposiciones autonómicas, incluiría las leyes de Andalucía (1999, y 2005), Cataluña (2000), Comunidad Valenciana (2003), Aragón (2003); la tercera se iniciaría con la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (2005) y tendría, entre otras, como últimas innovaciones la Ley de Castilla y León (2009) y el Proyecto de Ley presentado en el Parlamento de Islas Baleares (2010).

[16] Recuérdese que la LGP regula únicamente la publicidad comercial, a partir de la definición de publicidad que contempla en su Artículo 2, por lo que sólo sería de aplicación al apartado e) del ámbito objetivo de esta proposición de ley. Véase Feliu García, Martín Llaguno y Feliu Albaladejo (2001).

[17] En aplicación de esta normativa, cuyo ámbito subjetivo está limitado –recordémoslo- a la Administración General del Estado, ¿qué ocurriría, por ejemplo, ante la convocatoria de elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid? La AGE (y sus organismos dependientes) no podrían realizar publicidad institucional perteneciente a los supuestos contemplados en la prohibición, pero sí el gobierno autonómico (y los organismos de él dependientes), a pesar de ser quien convoca el proceso electoral.

[18] Utilizamos en este epígrafe la referencia al año del debate en aras de una mayor claridad expositiva y por las alusiones que se hace en ellos al estado de la cuestión en otras cámaras legislativas.

[19] En el correspondiente a la toma en consideración de la PP-1992a únicamente se recoge un resumen de las primeras intervenciones de los representantes de los grupos Popular (Ramallo García) y Socialista (Perales Pizarro), no incluyéndose siquiera los turnos de réplica y duplica a los que tan sólo se alude (lo mismo que ocurre con las intervenciones de los representantes de los demás grupos “para fijar posiciones”). En el resto de las sesiones de debate se reproducen textualmente las intervenciones de los diputados.

[20] López de Lerma (portavoz de CiU en 1994) apelaba a que el “principio de ahorro legislativo” se impone cuando lo pretendidamente nuevo nada nuevo aporta.

[21] Compromiso incumplido, como se pondría de manifiesto en los reproches que al respecto tuvo que escuchar la representante del Grupo Popular en el debate de 2001.

[22] Si tenemos en cuenta los datos relativos a las distintas cámaras autonómicas, desde 1992 se presentaron iniciativas legislativas todos los años.

[nota adicional] Debemos tener en cuenta que, posteriormente a la elaboración de este trabajo, se aprobó la última modificación de la LOREG -publicada el 29 de enero de 2011-, que establece nuevas restricciones en el ámbito de la comunicación de las administraciones públicas en periodos electorales.

---

### **FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS – HOW TO CITE THIS ARTICLE IN BIBLIOGRAPHIES / REFERENCES:**

Feliu-Albaladejo, A. (2011): "La publicidad institucional en la arena parlamentaria española", en Revista Latina de Comunicación Social, 66. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 454 a 481 recuperado el \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/11/art/941\\_Alicante/20\\_Feliu.html](http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html)

DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481 / CrossRef link

Artículo recibido el 17 de enero de 2011. Sometido a pre-revisión el 18 de enero. Enviado a revisores el 19 de enero. Aceptado el 10 de mayo de 2011. Galeradas telemáticas a disposición de la autora el 15 de mayo de 2011. Visto bueno de la autora: 17 de mayo de 2011. Publicado el 20 de mayo.

Nota: el DOI es parte de la referencia bibliográfica y ha de ir cuando se cite este artículo.