

Julio Ramos Zabala, en calidad de Secretario General de la Comisión Consultiva de Contratación Pública,

**CERTIFICA:** Que la Comisión Permanente de este órgano consultivo en sesión celebrada el 17 de octubre de 2016, ha aprobado el siguiente documento:

## **INFORME 12/2016, DE 17 DE OCTUBRE, SOBRE EL TEXTO DEL BORRADOR DEL "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA COORDINACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA"**

### **I.- ANTECEDENTES**

Se recibe por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Local texto del borrador del Proyecto de Decreto por el que se regula la coordinación de la estrategia de imagen institucional de la Administración de la Junta de Andalucía, al objeto de que sobre el mismo se realicen las observaciones que se estimen convenientes.

### **II.- INFORME**

#### **Primera.-**

A lo largo del articulado se alude indistintamente al Centro Directivo competente en materia de "*comunicación social*" o bien en materia de "*comunicación institucional*". A efectos de homogeneizar el texto, habría que aludir de forma unívoca a una de ellas, recomendando el uso de la expresión "*comunicación de acción institucional*", como así figura en el artículo 11.b) del Decreto 214/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura de la Consejería de la Presidencia y Administración Local.

#### **Segunda.- Artículo 2. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación.**

- Respecto al apartado 3:

En el apartado 3, si bien respecto de las acciones en materia de identidad corporativa, tratándose de un reglamento organizativo, el presente proyecto puede establecer lo que considere oportuno, respecto a la actividad publicitaria, habría que estar en todo caso a lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, que no contempla ni a las fundaciones del sector público andaluz ni a las entidades de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que debería adecuarse a dicho ámbito subjetivo.

En el apartado 3.c) se incluyen dentro de la aplicación del proyecto a las sociedades mercantiles del sector público andaluz. Recordamos que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, sólo están incluidas las "*participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial*", lo que debería reflejarse.

En el apartado 3.e) destacamos que el ámbito subjetivo del proyecto no se extiende a dos tipos de consorcios, como parece desprenderse de su lectura, sino que el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 10 de marzo, se remite al artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre. Por ello, sería oportuno que se citara exclusivamente este último.

En el apartado 3.f) se incluye dentro del ámbito de aplicación del proyecto a las entidades de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, que se refiere a aquellas englobadas en la Administración Institucional. No obstante, dado que las mismas se regirán por su normativa específica según la mentada Disposición, la cual puede regular aspectos relacionados con las acciones de comunicación institucional, sugerimos se contemple algún régimen de coordinación y la eventual aplicación supletoria del presente proyecto, puesto que según la misma Disposición Adicional Segunda, a estas entidades les es de aplicación lo previsto para las agencias administrativas de forma supletoria, y éstas se encuentran dentro del ámbito subjetivo del presente borrador.

### **Tercera.- Artículo 7. Adecuación al Manual de Diseño Gráfico y a los principios recogidos en la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.**

- Respecto al apartado 1

A efectos de seguridad jurídica, habría de desarrollarse en qué consiste la "*relación directa o indirecta*" del objeto del expediente de contratación con aplicaciones del Manual de Diseño Gráfico, o con la realización de actividades de comunicación y difusión publicitaria.

Respecto a este concepto de "*comunicación y difusión publicitaria*", entendemos que tendría que utilizarse el de "*actividad publicitaria*"; que es el regulado en el artículo 1 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, salvo que sólo se pretendan incluir algunos contratos de publicidad, pues de ser así habría que atenerse a las figuras previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril.

Además, tendría que especificarse dónde "*deberá constar expresamente la confirmación de adecuación a lo establecido en el citado Manual*" y, si procede, ello tendría que reflejarse en los Pliegos del contrato.

- Respecto al apartado 3:

El artículo 5 contempla que cualquier gasto que conlleve una acción de comunicación institucional (es decir, una actividad tanto de publicidad institucional, como relacionada con la identidad

corporativa, según el artículo 2.1) requerirá, previo al inicio del expediente correspondiente, el informe preceptivo y vinculante del Centro Directivo competente en materia de comunicación institucional.

Por su parte, el artículo 6 que versa sobre actividades de publicidad institucional, en reiteración del anterior, dispone la necesidad del citado informe preceptivo y vinculante.

Sin embargo, el artículo 7, que versa sobre actividades relacionadas con la identidad corporativa, y que debería contemplar también, por coherencia sistemática, el informe preceptivo y vinculante ya contemplado en el artículo 5.1, no alude al mismo en los mismos términos ya vistos en el artículo 7, sino que alude, en su apartado 3, a un informe del *"Centro Directivo competente en materia de comunicación institucional"* para constatar la efectiva adecuación a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del propio artículo 7.

En consecuencia, y para clarificar la regulación contenida en el artículo 7, sería necesario concretar si el informe contemplado en el apartado 3, es el mismo previsto en el artículo 5.1, o hay que entender que este informe es distinto.

Además, sería preciso que se concretara no sólo el momento procedimental en el que tendrá que evacuarse el informe que acredite la constatación efectiva de la adecuación a lo dispuesto en los apartados 1 y 2, sino sobre qué tendrá que pronunciarse dicho informe (y si será, por ejemplo, sobre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares o el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares), con carácter particular en los supuestos de los contratos menores, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, *"En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan"*.

En este sentido, la norma jurídica en vigor hasta ahora en esta materia (Decreto 461/2004, de 27 de julio), y que será objeto de derogación por el Decreto que se está analizando, contempla en su artículo 3 la existencia de un informe idéntico al contemplado en estos preceptos, pero lo reserva para aquellas actuaciones *"cuya contratación supere el límite previsto en el artículo 210 apartado h) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas..."*.

Sin embargo, en el proyecto de nuevo Decreto no se exceptúa del aludido informe preceptivo y vinculante a ninguna de las *"acción de comunicación institucional"* que regula, ni siquiera por razón de su importe.

Como consecuencia de lo anterior, y en una interpretación posible y lógica de las normas del nuevo Decreto, en toda contratación que afecte a las acciones previstas en el mismo, incluso la contratación menor, deberá también constar el citado informe.

Teniendo en cuenta la justificación de la existencia misma de la contratación menor en el Derecho nacional (umbral de la contratación en el que se simplifica y agiliza la tramitación de la contratación pública), se sugiere la exclusión del ámbito de los informes preceptivos y vinculantes

regulados en estos preceptos, no solo la contratación menor, sino incluso la contratación en la que es posible en la actualidad la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, tal y como está actualmente recogido en la normativa jurídica de aplicación (art. 3 del Decreto 461/2004, de 27 de julio).

Asimismo, sería conveniente que se indicaran las consecuencias que tendría dicho informe en caso de que el mismo concluyera que la acción de comunicación institucional no se adecuaba al Manual de Diseño Gráfico o a la Ley 6/2005, de 8 de abril.

No obstante, más que un informe preceptivo y vinculante, se trataría en realidad de un "visto bueno" del Centro Directivo competente en materia de comunicación institucional, equivalente a una auténtica autorización, pues la falta de adecuación del expediente de contratación al contenido de los apartados 1 y 2, interpretamos que equivaldría a la imposibilidad de continuar con dicho expediente.

#### **Cuarta.- Artículo 8. Plazo de evacuación de los informes.**

- Respecto al apartado 1:

Sin perjuicio de lo que se acaba de decir, en el apartado 1 no se alude al plazo de evacuación del informe regulado en el artículo 7.3, lo que tendría que subsanarse.

- Respecto al apartado 2:

En el apartado 2, en caso de falta de emisión del informe regulado en el artículo 5, en el plazo de diez días desde la entrada de la solicitud en el registro de la Consejería competente en materia de comunicación institucional, *"el sentido del mismo se entenderá negativo"*.

Ello parece implicar que el informe con silencio desestimatorio, impediría la continuación del procedimiento de autorización de forma análoga a lo previsto en el artículo 80.3 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 1 de octubre de 2016, según el cual *"De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento"*.

Dado que se trata de un informe preceptivo, entendemos que podría suprimirse la emisión del mismo con silencio desestimatorio, aplicándose los mismos efectos regulados en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es decir, la imposibilidad de continuar con el procedimiento (lo que equivaldría a equiparar el informe con una autorización), si bien no cabría la suspensión del plazo máximo para resolver, pues dicho procedimiento ni siquiera habría comenzado a tramitarse aún.

Al hilo de lo señalado para el artículo 7.3, habrían de establecerse los efectos para el supuesto de que el informe regulado en dicho precepto tuviera carácter desfavorable, por no haberse evacuado en plazo.

## Quinta.- Artículo 13. Procedimiento de elaboración.

- Respecto al apartado 1:

En el apartado 1 tendría que definirse la *"Estrategia Anual de Comunicación Institucional de la Administración de la Junta de Andalucía"*, así como especificarse su contenido, de modo semejante al artículo 14.1 respecto al Informe Anual de Evaluación.

Como se alude al presupuesto de licitación, del apartado 1 se deriva que la Estrategia sólo englobaría los supuestos de contratación de más de 3.005,06 euros, ya sean expedientes de publicidad o de identidad corporativa.

En cuanto al periodo de ejecución al que vendrá referido la Estrategia Anual, habría de explicitarse si será el año natural, o bien del 28 de febrero del año en el que se apruebe al 28 de febrero del año siguiente, si bien a tenor del apartado 6 parece que será el año natural.

Asimismo, deberían utilizarse no sólo el concepto de *"acciones de comunicación institucional"*, sino el de *"actividad publicitaria"*, ex artículo 1 de la Ley 6/2005, de 8 de abril.

En el mismo apartado 1, con relación a la inclusión en la Estrategia Anual de acciones de comunicación institucionales cuyo *"presupuesto base de licitación supere la cantidad de 3.005,06 euros impuestos incluidos"*, habría de aclararse si se está haciendo referencia en realidad al *"valor estimado"* del contrato, ex artículo 88.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (que no incluye el IVA pero sí las eventuales prórrogas o modificaciones del contrato), o al presupuesto de licitación. En este último caso, también se plantea si el presupuesto de licitación incluiría el IVA o no, pues la expresión *"impuestos incluidos"* al final del apartado induce a confusión.

Traemos a colación el Informe 43/2008, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que distingue los conceptos relativos a la cuantificación económica de los contratos. En consecuencia, proponemos que se revise si efectivamente es intención del precepto referirse al presupuesto de licitación con o sin inclusión del IVA, o al valor estimado.

- Respecto al apartado 3:

En el apartado 3 planteamos si las acciones cuyo gasto sea de carácter plurianual, o su periodo de ejecución sea superior a un ejercicio, habrán de ser igualmente comunicadas al Centro Directivo competente en materia de comunicación institucional en los ejercicios siguientes al que sea objeto de la Estrategia Anual de Comunicación Institucional.

Por otro lado, habría de especificarse a quién corresponderá comunicar la planificación de las campañas y acciones de comunicación de las entidades que conforman la Administración Institucional. Reiteramos esta consideración para el artículo 14.2.

- Respecto al apartado 6:

En cuanto al apartado 6, dentro de la Estrategia Anual de Comunicación Institucional, cuestionamos cuál será el régimen de aquellas acciones que estuviera previsto desarrollar o que tuvieran que realizarse antes del 28 de febrero de cada año de ejecución, tanto aquellas que cada Consejería hubiere comunicado según el apartado 3, como las que no, y si serán incluidas en la misma posteriormente.

- Respecto al apartado 7:

Tanto por economía como por su farragosidad, el contenido del apartado 7 podría limitarse a indicar que la aprobación de la Estrategia Anual no eximirá de la solicitud de los informes previstos en el presente proyecto.

## **Sexta.- Artículo 14. Informe anual de evaluación de la Estrategia Anual de Comunicación Institucional.**

- Respecto al apartado 1:

Dentro del apartado 1, en su párrafo e), tendría que definirse la extensión del *"gasto finalmente realizado"*, y si éste podría incluir los conceptos de gasto autorizado, comprometido o pagado. No obstante, recomendamos estar al concepto regulado en las normas de legalidad económico-presupuestaria.

- Respecto al apartado 2:

En el segundo párrafo del apartado 2 (que es en realidad el apartado 3), consideramos que debido al hecho de que la obligación regulada en el mismo es más amplia y abarca el supuesto contemplado en el artículo 4.4 del Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005, de 8 de abril, podría derogarse dicho precepto, siempre que el ámbito subjetivo de aquél sea coincidente con el del presente proyecto.

- Respecto al apartado 4:

En el apartado 4 la expresión *"del año anterior al de ejecución"* puede inducir a confusión entre el ejercicio en el que se desarrolló la Estrategia Anual y el que se apruebe el Informe Anual de Evaluación, por lo que podría indicar *"del año anterior"*.

En el mismo apartado 4 tendría que fijarse un plazo para la emisión del borrador del informe de evaluación, así como una fecha límite para la aprobación del informe definitivo.

- Respecto al apartado 5:

En el apartado 5 debería señalarse la relación con el artículo 9 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, en cuanto a la remisión de datos al Parlamento de Andalucía.

## **Séptima.- Artículo 15. Modificaciones y acciones de comunicación no incluidas en la Estrategia Anual de Comunicación.**

- Respecto a los apartados 1 y 2:

En los apartados 1 y 2 deberían señalarse los efectos que tendrá la comunicación de las modificaciones que se pretendan realizar en las acciones de comunicación institucional ya aprobadas, así como la de acciones no previstas en la Estrategia Anual de Comunicación Institucional ni comunicadas al inicio de cada cuatrimestre, respectivamente, y si ello implicará, en su caso, la necesidad de modificar dicha Estrategia Anual.

En el apartado 2 la remisión a *"dicho órgano"* habría de realizarse *"al Centro Directivo competente en materia de comunicación institucional"*.

Es todo cuanto se ha de informar.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos y con el visto bueno del Vicepresidente, firmo la presente en Sevilla, a 20 de octubre de 2016.

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: 

Vº Bº

EL VICEPRESIDENTE

Fdo.: Antonio M. Cervera Guerrero.

**JUNTA DE ANDALUCÍA**  
Consejería de Hacienda y Admón. Pública.  
**DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO**  
Comisión Consultiva de Contratación  
Pública