



LA IMPORTANCIA DE LA OFERTA ECONÓMICA EN LA LICITACIÓN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Coste versus calidad

The importance of the economic bid in institutional advertising campaigns: cost vs. quality

JESÚS PÉREZ-SEOANE, JUAN-MANUEL CORBACHO-VALENCIA, JAVIER ABUÍN-PENAS
Universidade de Vigo, España

KEYWORDS

Public Administration
Public Tender
Tendering
Institutional Advertising
Abnormally low bid
Bidding documents
Economic bid

ABSTRACT

With more than 5,000 annual contracts and an estimated total budget of 738.3 million euros invested in institutional advertising, the public sector is the main advertiser in Spain. In its tenders, one of the aspects with the greatest impact on the award is the economic offer. The application of current regulations to ten tenders is analyzed, with special attention to abnormal low bids. The results show that the tenders favor aggressive economic offers. The best technical bid does not always win, and the impact of abnormally low bids as such is reduced.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública
Concurso Público
Licitación
Publicidad Institucional
Baja anormal
Pliegos
Oferta económica

RESUMEN

Con más de 5.000 contratos anuales y un presupuesto total estimado de 738,3 millones de euros invertidos en publicidad institucional, el sector público es el principal anunciante en España. En sus licitaciones, uno de los aspectos con mayor incidencia en la adjudicación es la oferta económica. Se analiza la aplicación de la normativa vigente a diez licitaciones con especial atención a las bajas anormales. Los resultados demuestran que las licitaciones favorecen las ofertas económicas agresivas. No siempre gana la mejor oferta técnica, sino que se impone la más barata, siendo reducido el impacto de las bajas temerarias como tal.

Recibido: 08/ 05 / 2022

Aceptado: 15/ 07 / 2022

1. Introducción

La Administración Pública en sus distintos niveles sigue siendo el mayor anunciante del país. Tanto es así, que la contratación pública equivale al 20% del PIB nacional (López González, 2021, p. 95) por lo que no es de extrañar que en el escenario actual de resaca de la crisis provocada por la COVID-19 supuso un sustento fundamental ante la reducción drástica de ingresos publicitarios por parte de los medios de comunicación, en especial la prensa (Magallón, 2021, p. 72).

Los datos del Observatorio de Concursos Públicos correspondientes al 2021, elaborado por la Asociación de Agencias de Creatividad Transformadora (ACT), la Federación de Empresas de Publicidad y Comunicación (FEDE) y el *Col.legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya* corroboran el peso económico de la Administración Pública en el panorama publicitario español. A lo largo del último año, las distintas administraciones (Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, Cabildos, Mancomunidades de Municipios, así como ayuntamientos, empresas públicas y Administración Europea) convocaron 5.402 concursos cuyo presupuesto total estimado alcanzó los 738,8 millones de euros.

Se pueden distinguir hasta siete tipos de concursos de marketing, publicidad y comunicación: los de publicidad general, medios, relaciones públicas, publicidad exterior, publicidad directa, exclusivas y ferias y congresos (ACT, FEDE y *Col.legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya*, 2021). En el mismo informe también se señala que solo tres concursos cumplieron todos los criterios marcados por el Observatorio, de modo que en el 99% de los casos se produjeron anomalías. El 71% de éstas correspondió a la oferta económica como principal criterio de adjudicación. Otro dato significativo del informe apunta a que son las administraciones autonómicas las que más incumplen con el mayor porcentaje de concursos adjudicados en base al precio. La adjudicación de los concursos públicos sigue siendo uno de los temas de mayor preocupación de las tres asociaciones que elaboran el informe.

2. La publicidad institucional en España

La publicidad institucional es una de las formas que tienen las instituciones públicas para dirigirse a sus administrados. Se trata, pues, de una modalidad de comunicación pública que los ciudadanos deben conocer y poder fiscalizar. De ahí que, cuando se contraten estos servicios, la publicidad institucional tenga que someterse a las exigencias legislativas y de transparencia que debe seguir toda Administración en su trabajo diario.

Tanto la publicidad como la comunicación institucional como servicio al “bien común” o a la defensa de los intereses generales han sido estudiadas desde los más diversos ángulos académicos. Autores como Martínez y Vizcaíno (2011), De la Cruz de Julián (2019), Magallón-Rosa (2021), así como Galletero-Campos y Álvarez-Peralta (2021) han clasificado los estudios sobre publicidad institucional desde un punto de vista puramente conceptual, desde el paso del concepto institucional del ámbito de la empresa privada al terreno público, desde la función del Estado como anunciante social, en su dimensión socializadora y educativa, a través de las relaciones prensa-Estado, como forma de buen gobierno y autocontrol, desde la perspectiva de la independencia periodística y los fondos públicos, los sistemas regulatorios de la publicidad institucional y de su eficacia, el papel de la publicidad institucional en contextos electorales, distintas administraciones como anunciantes, la publicidad institucional y la ley de transparencia, su capacidad para distorsionar el mercado, los criterios para su distribución y su falta de imparcialidad, la independencia de una orientación política, la publicidad institucional como fenómeno integrador de la inmigración y su régimen jurídico, el análisis de campañas desde un punto de vista social y de la eficacia y más recientemente estudios sobre formatos abiertos. Por lo tanto, queda patente que la publicidad de Estado (De la Cruz de Julián, 2019), conforma un ámbito de estudio poliédrico con multiplicidad de aportes y enfoques sobre todo desde el derecho ya que desde la comunicación abundan los análisis de contenido de campañas, así como el papel de la Administración como anunciante.

Cortéz (2011) ya planteó la necesidad de diferenciar la publicidad institucional de la publicidad comercial recordando que es un tipo de comunicación de las instituciones públicas, que los ciudadanos deben conocer y poder fiscalizar. Si bien comparten los mismos medios, en caso de la publicidad institucional tienen que quedar meridianamente claros los objetivos y el emisor del mensaje. Esta diferenciación ya está recogida en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que nace de la necesidad de incrementar la transparencia y de fiscalizar asuntos relevantes. En su artículo segundo define las campañas de publicidad institucional como “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”, promovida o contratada por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal. Se diferencia de la campaña de comunicación institucional al usar “formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias (...) para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios” por parte de los mismos emisores señalados. A priori, se refiere de modo genérico a los mensajes que el Gobierno y las distintas administraciones dirigen a la ciudadanía en ejercicio de su función ejecutiva. El preámbulo de la ley incide en que “la dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas”, siendo objetivos de las campañas de publicidad y comunicación institucional la utilidad pública, profesionalización, transparencia y lealtad institucional.

Martínez Pastor señala tres controversias de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (201, pp. 59-60): el uso de la publicidad institucional como instrumento propagandístico y de descrédito, la transparencia y financiación. Magallón-Rosa (2020) identifica la coordinación territorial como uno de los problemas actuales para la armonización de la publicidad institucional. No en vano, existen en estos momentos trece normas autonómicas. Si bien es síntoma de “una creciente preocupación de los ejecutivos por clarificar la aplicación de esta acción comunicativa” (Galletero-Campos y Álvarez-Peralta, 2021, p. 110), queda trabajo por hacer. En este sentido, Magallón-Rosa (2020, p. 396) propone cuatro principios de cara a la actualización legislativa: 1) La publicidad institucional está relacionada con el pluralismo informativo; 2) La publicidad institucional se entronca con la libertad de empresa; 3) La transparencia y la rendición de cuentas en torno a la publicidad institucional son fundamentales para recuperar la confianza en los medios de comunicación; y 4) Una legislación obsoleta impide el desarrollo de un ecosistema mediático que compita en igualdad de condiciones.

Casi dos décadas después y con la progresiva irrupción de las redes sociales, así como el uso generalizado del medio online, la propia Magallón-Rosa (2022) reclama una adaptación de esta ley al nuevo ecosistema digital a lo que Galletero-Campos y Álvarez-Peralta (2021, p. 125) añaden que plantee exigencias comunes a todo el territorio. En todo caso, resulta llamativo que en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 “sólo se dediquen tres líneas en el apartado 8.1. a los contratos publicitarios, a pesar de ser estos la vía para establecer la relación contractual con los medios de comunicación en el reparto de publicidad institucional” (Aguado, 2018, p. 1003), por lo que procede adentrarse a continuación en la regulación de la contratación de servicios publicitarios.

3. La contratación de servicios publicitarios en el contexto legislativo español

Se pueden señalar dos leyes que afectan a la contratación de los servicios de publicidad y comunicación por parte de las administraciones: la ya mencionada LCSP y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que garantiza la publicación de los pliegos y de toda la información relativa al expediente.

Conviene profundizar en primer lugar en la LCSP para desgranar una serie de conceptos clave. En primer lugar, su objetivo según el artículo 1 consiste en determinar “la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”. Debe garantizar, además la estabilidad presupuestaria y control de gasto, así como el principio de integridad y eficiente utilización de fondos. Asimismo, pretende “salvaguardar la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” y es un instrumento, no un fin en sí mismo (Villarejo y Calonge, 2018, p. 7).

Se distingue entre diferentes tipos de contrato en función de su importe y objetivo para centrarse en sus elementos estructurales. Todo contrato público se compondrá de dos tipos de cláusulas o de “pliegos”, es decir, documentos que explican la licitación en su vertiente técnica y administrativa. De hecho, la LCSP potencia el papel preponderante de los pliegos, pero, además, a diferencia de la legislación anterior la consecuencia de la admisión final de una oferta anormalmente baja no va a tener consecuencia alguna, al menos no determinante, sobre su admisibilidad. Tal y como señala Castillo (2020), aunque la responsabilidad de la oferta anormal recae sobre la empresa licitadora, solo el órgano de contratación tiene las competencias para establecer, en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de la licitación (de ahora en adelante, PCAP), las herramientas necesarias para impedir las bajas temerarias precisamente dado que la LCSP no especifica los parámetros a tener en cuenta para determinar una baja temeraria, ni fija umbrales de anomalía en función de los cuales se la pueda definir como tal.

En cuanto a cuestiones de corte técnico, el artículo 124 recoge cuál es el objeto a satisfacer y en qué condiciones se deberá desarrollar la prestación, mientras que el artículo 122 hace referencia a los derechos y obligaciones que el licitador contraerá con la Administración en cuestión. Este artículo también estipula los criterios de solvencia a los que haremos referencia más adelante. Tanto la LCSP como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, obliga a que las Administraciones difundan a través de internet sus decisiones en materia de contratación y den conocimiento público a sus licitaciones. El artículo 63 de la Ley 19/2013 establece la información relativa a los contratos que deberá publicar. El día en que se publiquen los pliegos de un concurso público, deberán también publicar una memoria que justifique la necesidad de un contrato, el procedimiento utilizado para su adjudicación y los criterios que se utilizarán para valorar las ofertas. A medida que avance el procedimiento, se dará a conocer el número e identidad de los licitadores participantes y las actas con los acuerdos que vaya adoptando el organismo responsable de la contratación. Entre estos acuerdos que se deben publicar, debe figurar también un informe motivado sobre la calidad técnica de las propuestas presentadas (en caso de que se valore este criterio) y cuáles han sido las ofertas económicas de cada licitador, así como la posible existencia de bajas anormalmente reducidas a las que dedicaremos un apartado específico.

López González resume las principales novedades de la LCSP con especial atención al artículo 149 (2021, pp. 95-98). En primer lugar, la obligación de establecer parámetros objetivos que servirán para determinar las bajas anormales, así como la necesidad de que el licitador la justifique y desglose de forma detallada. ⁹. La

justificación debe ser rechazada por la Mesa de Contratación en caso de que no explique de forma satisfactoria el nivel de precios o costes o se base en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico. El órgano de contratación deberá establecer los mecanismos oportunos para poder realizar el seguimiento de la ejecución del contrato cuando la empresa adjudicataria haya incurrido en baja anormal en aras a garantizar que no se produzca una merma en la calidad de los servicios prestados. Otro aspecto ampliamente celebrado ha sido la eliminación de la importancia del criterio del precio o de la oferta económicamente más ventajosa para dar lugar por la mejor relación calidad-precio como elemento de valoración (arts. 131.2 y 145.1 de la LCSP). Esto supone un cambio de paradigma en la contratación pública “en la que los criterios economicistas dejan paso a la compra socialmente responsable” (Carrodeguas, 2020, p. 56) y que “no necesariamente la mayor eficiencia está vinculada al mejor precio” (Castillo Blanco, 2020, p. 368). Cabe recordar, no obstante, que el precio como criterio sigue teniendo un peso importante y ayuda a garantizar la objetividad e imparcialidad en tanto que su medida depende de aplicación de fórmulas establecidas en el pliego y no de juicios de valor (artículo 146.2). Para Carrodeguas (2020), la aplicación de estas fórmulas matemáticas posibilita tener en cuenta el porcentaje de baja que introduce la mejor oferta de forma ponderada, mientras que con fórmulas proporcionales puras se otorgaría la máxima puntuación a la mejor oferta independientemente de la baja de licitación ofertada. Cabe tener en cuenta que la mejor oferta no tiene por qué ser la más barata.

3.1. La oferta económica como factor determinante en la adjudicación de un contrato de publicidad institucional

En lo que afecta al ámbito estricto de la licitación se refiere, a partir del artículo 145 de la LCSP se especifican los criterios que se deben seguir para seleccionar una oferta entre todas las que se presenten a un procedimiento. Este artículo establece que “La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio” y, poco después, puntualiza que “la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos”. Es decir, que esta ley aspira a que para seleccionar una empresa adjudicataria se pondere la oferta técnica y la económica con el objetivo de que la Administración contrate aquella oferta que consigue hacerlo mejor al menor coste. El texto legal indica que esa será, la “valoración preferente”, la recomendada, pero en ningún caso la obligatoria. De hecho, en el apartado 145.5 la propia ley contempla tres supuestos en los que se podrán valorar la eficiencia y eficacia (es decir, oferta económicamente más ventajosa) por encima de la relación calidad-precio: 1) cuando exista un objeto del contrato definido, 2) cuando se garantice la no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y 3) siempre y cuando se garantice la libre competencia y se compruebe de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores. Se trata, pues, de tres supuestos lo suficientemente abstractos como para que en la práctica la valoración de las ofertas en función de relación calidad-precio o de su eficiencia-eficacia dependerá del propio organismo de contratación, que decidirá si en sus contratos quiere valorar las ofertas técnica y económica o solamente esta última. Incluso es posible deducir, de la lectura del artículo 146, que debe primar siempre la valoración cuantitativa frente a la cualitativa:

Quando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida (...). Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación (...) se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras.

Una afirmación que, desde la propia ley, nos remite a la importancia que tiene el precio en una licitación, de tal modo que la oferta económica más ventajosa siempre será un factor crítico con una importancia definitiva en la adjudicación. Según el artículo 148, la adjudicación se realizará preferentemente utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio (este principio sustituye al de la anterior ley de oferta económicamente más ventajosa), pudiéndose adjudicar los contratos con arreglo a criterios basados en la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida. Por lo tanto, influirán en la valoración de la oferta tanto los criterios económicos como cualitativos que, no obstante, pueden estar limitados atendiendo al artículo 145.5. En este, se establece que deberán estar formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada”. Por otro lado, “deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañadas de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores” y que se cumplen los criterios de adjudicación.

En el artículo 146 de la LCSP se definen los criterios de adjudicación. Cuando solo se utilice un criterio deberá estar relacionado con los costes, “pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148”. En caso de que se recurra a varios criterios se dará preponderancia a priori a aquellos “que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas

establecidas en los pliegos”. En tercer lugar, si el procedimiento se articula en varias fases, el umbral mínimo en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo será del 50 por ciento. A la vista de la importancia de los pliegos en este contexto, Castillo propone emplear “fórmulas matemáticas (...) que penalicen en menor medida a las ofertas menos baratas, establecer criterios de temeridad con márgenes estrechos sobre la baja media, no realizar disminuciones del presupuesto del proyecto o del servicio por necesidades presupuestarias manteniendo las prestaciones” (2020, p. 374).

Ahora bien, la ley contempla diversos mecanismos que garanticen la viabilidad de la oferta y que defiendan al órgano de contratación de los aspectos más lesivos de un procedimiento de subasta puro en el que se imponga la oferta más económica con independencia de su calidad. Es así como se conciben las bajas anormalmente reducidas o, como comúnmente se les llama, las “bajas temerarias”.

3.2. Las bajas temerarias y los mecanismos formales para combatirlas

Esta figura viene detallada en el artículo 149 de la LCSP, donde se explica un procedimiento según el cual la Administración puede detectar las ofertas agresivas, valorar su viabilidad y, llegado el caso, excluirlas del procedimiento. Este artículo estipula que le corresponde a la mesa de contratación o al órgano de contratación público identificar las ofertas que incurren en bajas anormales, solicitar a las empresas licitadoras la justificación por la que su oferta es viable, valorarlas en base a un informe técnico y aceptar o rechazar de forma motivada la oferta. Es práctica común que tanto la mesa como el órgano de contratación acepten ese informe, a pesar de que no es vinculante y puede emitir su decisión motivada que, eso sí, tendrá que justificar por qué se aparta del mismo.

En general se deben rechazar aquellas ofertas anormalmente bajas basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica. En caso de adjudicación a un licitador que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad, el órgano de contratación garantizará la ejecución a través de la definición de los mecanismos oportunos de seguimiento. Calveras *et al.* (2002) apuntan que los licitadores en malas situaciones financieras pueden optar por pujas agresivas en base al precio jugando con las leyes de responsabilidad limitada (leyes de quiebra). Más allá del motivo primordial de conseguir la adjudicación este tipo de estrategia también se puede realizar al compensar las posibles pérdidas con los beneficios de otros contratos, o por el ahorro impositivo. El hecho de no obtener beneficios no es incompatible con cubrir gastos y seguir manteniendo abierta la empresa, por no hablar de la publicidad gratuita que le supone haber conseguido una licitación por concurso público. Castillo (2020, p. 350), en este contexto, se refiere a casos estructurales como el exceso de capacidad productiva ociosa y las circunstanciales como las mencionadas. Valcárcel recuerda que en la doctrina jurídica “existen dudas de que ofertas tan agresivas respeten notas esenciales de los contratos públicos como la onerosidad o el precio” (2022, p. 91). De este modo, la baja temeraria constituye una poderosa herramienta que permite disuadir a los licitadores de realizar ofertas agresivas. Sin embargo, no es el único mecanismo que garantiza viabilidad de las ofertas que participan en una licitación.

Desde el punto de vista de la administración supone un elevado riesgo puesto que podría generar costes por los retrasos en la ejecución, por no hablar de litigios y un nuevo proceso de licitación. En este sentido, los propios Calveras *et al.* (2002) proponen que se ataje el problema a través de un sistema de clasificación de empresas como requisito de participación, la presentación de garantías por parte de las empresas adjudicatarias y la eliminación de aquellas ofertas temerarias que se distancien un porcentaje determinado de todas las ofertas. En todo caso, Gimeno (2022) incide en que debe prevalecer la idea del nivel óptimo de gestión y que ofertas que impliquen riesgos no resultan admisibles ya que cuestionan la sostenibilidad del modelo de colaboración comprometiendo además el interés público.

Otros mecanismos que garantizan la viabilidad de la oferta son la solvencia económica y financiera recogidas respectivamente en los artículos 74 y 87, así como la solvencia técnica o trabajos desarrollados de diferente naturaleza (artículo 90). A esto se suma la exigencia y régimen de una garantía provisional (artículo 106) y la garantía definitiva “de un 5 por ciento del precio final ofertado por aquellos, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido” (artículo 107). En el mismo artículo se establece que “no obstante, atendidas las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía definitiva”.

No obstante, la LCSP tampoco está exenta de críticas. Castillo (2020), sostiene que la concepción que tiene la actual ley de contratos sobre las bajas temerarias “rompe el equilibrio necesario entre libre competencia e interés público” (2020, p. 359). Se muestra muy crítico con la tipificación de este tipo de bajas ya que el criterio precio no es el elemento esencial en la nueva ley, lo que exige que su ponderación sea pensada y motivada dejando a un lado una indebida visión economicista.

Galletero-Campos y López-Cepeda (2018, pp. 687-688) plantean un total de 26 indicadores objetivables y no excluyentes a los que ya existen, divididos en tres ejes: dimensión ética (adscripción al código deontológico autonómico o, en su defecto, estatal, principios éticos y buenas prácticas en el uso de las redes sociales e internet recogidos de forma explícita en un libro de estilo, identificación pública en el medio de datos empresariales:

tipo de sociedad, composición accionarial, publicación cuenta de resultados, datos de distribución, estructura redaccional, mecanismos de rendición de cuentas: defensor del lector/blog del editor, botón de corrección, fe de errores (también en el medio digital), espacio o herramienta de intermediación entre instituciones y ciudadanía/ fomento de la participación, incorporación de fórmulas de participación (foros de debate, encuentros digitales, contenido aportado por el usuario) y pluralidad ideológica de los columnistas)), empresa sostenible (empleo generado en el sector en el último año y tipo de contrato, acreditación de un plan de igualdad, desarrollo de propuestas alternativas de financiación (micromecenazgo, sistema de membresía, proyectos sin ánimo de lucro), alianzas y colaboraciones entre empresas y contenidos que fomenten la participación de colectivos especialmente vulnerables) y calidad e innovación (audiencia en términos de visitantes únicos en relación con número total de visitas que reciben todos los solicitantes en el año natural anterior, tiempo medio de lectura certificado por entidades externas con datos públicos; ranking de noticias con mayor tiempo de lectura; suscripciones a newsletter; perfil activo en redes sociales; incorporar algún contenido difundido en streaming; desarrollo de aplicación móvil y suscripciones a la aplicación móvil; proporción media de contenido diario de elaboración propia respecto al total, acreditado mediante la firma de los artículos/piezas; incorporación de contenido transmedia; digitalización de los archivos (prensa, radio y TV); sección destinada a periodismo de datos; implantación de software libre y de código abierto; uso de Creative commons; desarrollo de actividades de formación del personal en el último año; participación activa de, al menos, algún miembro de la plantilla en proyectos de investigación), si bien los autores no especifican cómo evaluar estos indicadores y hasta qué punto retrasaría todo el proceso.

4. Objetivos

Conscientes del impacto económico directo que supone para el sector publicitario la contratación de servicios de publicidad y comunicación por parte de las Administraciones Públicas, se establecen cinco objetivos de investigación:

- Describir cómo se aplica la LCSP a la licitación de servicios de publicidad y comunicación.
- Conocer cuál es la incidencia de las ofertas económicas en el proceso de adjudicación de estos contratos.
- Identificar la existencia de mecanismos que garantizan la prestación de un servicio a partir de una oferta económica determinada.
- Determinar el grado de implantación de estos aspectos en los pliegos que impulsan las instituciones públicas españolas.
- Evaluar qué capacidad tienen las bajas temerarias para condicionar la adjudicación de un contrato público.

La consecución de estos objetivos permitirá contrastar la hipótesis de que las bajas anormalmente reducidas, o bajas temerarias, tienen un impacto reducido en la adjudicación de contratos públicos de campañas de publicidad.

5. Metodología

Para ello, se plantea un diseño de investigación de tipo transeccional en su vertiente exploratoria. Un enfoque cuantitativo que Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio (2010, p. 154) recomiendan para acercarse al análisis y caracterización de una serie de variables relacionadas en un contexto poco estudiado y detectar pautas extrapolables a una población. Un modelo apropiado para el caso que nos ocupa, donde es imposible analizar la totalidad de los contratos que impulsa la Administración Española en materia de publicidad institucional, pero disponemos de una ley y cada concurso tiene unas bases (pliegos técnicos y jurídicos) en las que se plasman los mecanismos previstos en la normativa vigente.

Partiremos de una descripción de las figuras y mecanismos contenidos en la LCSP para identificar si estos procedimientos están presentes en los pliegos de contratación y en qué modo dichos pliegos se configuran para dar prevalencia a las ofertas económicas sobre las técnicas, con especial atención al caso de las bajas anormalmente reducidas.

En concreto, se han analizado diez licitaciones de temática similar realizadas por las cinco administraciones autonómicas que más invierten en publicidad institucional; cinco expedientes de producción publicitaria y otros cinco de medios en cuyos pliegos se describe la incidencia de las ofertas económicas y, singularmente, de las bajas temerarias.

A la hora de articular la muestra se ha partido del ya mencionado Observatorio de Concursos Públicos (ACT, FEDE y *Col.legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya*, 2021), que desde 2018 registra las licitaciones que se publican en todos los boletines oficiales de España.

De acuerdo con este observatorio (2019), las comunidades autónomas son los organismos supramunicipales que más licitan, al publicar el 26,56% de los concursos de publicidad y movilizar el 31,89% del presupuesto). Por su parte, el 76,92% de los contratos que se publican se centran en la producción de campañas (46,34%) o en la planificación de medios (30,57%), siendo cinco las comunidades más activas a la hora de comparar el volumen de dinero que invierten y su población: Canarias, País Vasco, Madrid, Galicia y Murcia.

De ahí que en este artículo se haya optado por analizar diez licitaciones de estas cinco comunidades autónomas, seleccionando dos contratos en cada una de ellas: uno de producción de campañas y otro de planificación de

medios, atendiendo a las posibles diferencias que pudieran existir en cada una de las modalidades.

Los concursos analizados tienen una temática similar, el turismo, cuya promoción corresponde de igual modo a cada comunidad sin que exista ninguna duda acerca de la titularidad de estas competencias. Y es que, aunque el turismo constituya una de las principales líneas temáticas que figuran en el Plan 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno de España (2022), cada Comunidad Autónoma impulsa cada año sus propias campañas para estimular este sector.

Todas las comunidades españolas, sin excepción, licitan sus campañas de turismo, de ahí que hayamos decidido centrarnos en estos contratos. Al mismo tiempo, son campañas de interés general que suelen estar exentas de las limitaciones que a veces arrastran algunas campañas de publicidad institucional, como aquellas que se derivan de los períodos de sombra e inactividad que se contemplan en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

El método seguido para la recolección de datos ha sido el análisis de contenido cuantitativo. Una técnica válida “para estudiar cualquier tipo de comunicación de una manera “objetiva” y sistemática, que cuantifica los mensajes o contenidos en categorías y subcategorías, y los somete a análisis estadístico” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2010, p. 260) y a la que Krippendorff (2018, p. 68-70) confiere especial utilidad a la hora de analizar la aplicabilidad de un texto legislativo a la vida real.

En cada una de estas licitaciones, se ha analizado cuatro variables:

- Elementos formales de los pliegos (tipología del contrato; requisitos que deben cumplir los licitadores -solvencia técnica y financiera- y garantías de cumplimiento que exige la administración).
- Valoración de las ofertas (aspectos valorables para la adjudicación del contrato; importancia en la ponderación de la oferta económica respecto de la técnica).
- Regulación de las bajas temerarias en los pliegos.
- Incidencia de la oferta económica en la adjudicación.

Los datos recopilados fueron volcados en una hoja de cálculo en la que se registraron los valores en números absolutos y porcentuales. En el apartado de discusión de los resultados, será posible comparar la conceptualización general que presenta la LCSP y su aplicación práctica en los expedientes de las Comunidades Autónomas más activas en cuanto a licitación de servicios de publicidad y comunicación.

No obstante, conviene recordar el carácter exploratorio de este trabajo, ya que cuenta con escasas contribuciones académicas previas en el campo de las ciencias de la comunicación en lo que al papel del precio y la oferta económica en relación con la calidad de la propuesta se refiere y que podría ser susceptible de futuras investigaciones que analicen con mayor profundidad este fenómeno.

4. Resultados

4.1. Elementos formales de los pliegos

El análisis comienza con una descripción de los diez contratos y de las garantías que la Administración requiere a las empresas licitadoras para asegurarse una correcta ejecución. Cabe señalar que la gran mayoría de los concursos (ocho de los diez) son contratos de servicio, un procedimiento muy común en el que gana una empresa que es la que ejecuta una prestación que ha sido definida en los pliegos.

En las otras dos licitaciones se opta por la vía del “acuerdo marco”. Una figura mucho más específica en la que no se adjudica un servicio concreto. Esos concursos le dan, a una o varias empresas, la posibilidad (futura) de concursar para obtener adjudicaciones a través de procedimientos restringidos. Se trata de un funcionamiento más habitual en la contratación pública de suministros y que, en el contexto legislativo actual, muchas administraciones están utilizando en el sector servicios para poder llevar a cabo licitaciones más ágiles, eficientes y controladas (Gimeno, 2017, p. 219).

Tan poco frecuente como el acuerdo marco es la división en lotes (es decir, servicios diferentes que se licitan en un mismo concurso), aunque esta lotificación es recurrente en los contratos de medios. En este sentido, dos de los diez contratos analizados (todos ellos de medios) tienen una división en lotes, ya sea en función de los ámbitos territoriales donde se desarrolla la campaña (lo que sucede en la Comunidad de Madrid) o a partir de los medios contratados (Región de Murcia).

En cuanto al importe de licitación, existe una marcada diferencia entre los importes que salen a concurso, si bien podemos decir que los contratos de medios tienen una dotación sensiblemente superior a los de creatividad. De este modo, las licitaciones para plan de medios oscilan entre los 266.200€ de la Región de Murcia y los 32 millones de la oficina de turismo Canarias mientras que las de producción de campañas se mueven entre los 112.000€ de Murcia y los 405.500€ de Galicia.

Entre las exigencias que impone la Administración a las empresas licitadoras para garantizar la prestación del servicio, destaca la existencia de requisitos de solvencia y la petición de garantías definitivas a los adjudicatarios.

De acuerdo con el artículo 74 de la LCSP, los pliegos indican que no es necesario pedir solvencia a aquellas empresas inscritas en el Registro Oficial de Contratistas del Estado o de su Comunidad Autónoma. Ahora, bien,

en el caso de que los licitadores no dispongan de este registro, es obligatorio demandarles una solvencia técnica y financiera mínima.

Por lo general, los requisitos de solvencia financiera son muy elevados, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 87 de dicha Ley, que contempla que las empresas deben presentar, en el mejor de los tres años previos al concurso, un volumen de negocios igual o superior a un importe licitación y un seguro de indemnización en caso de incumplimiento de contrato. Existen, no obstante, dos casos (que coinciden con los dos contratos del País Vasco) en los que se flexibilizan estas exigencias, al exigir tan solo el seguro a las empresas que participen en el concurso y que no dispongan de registro.

Los requisitos de solvencia técnica son igual de estrictos para los contratos de medios, donde cuatro de los cinco concursos piden a los interesados que justifiquen trabajos en los tres últimos años por un importe igual o superior importe del contrato. Es menor, sin embargo, la exigencia para los concursos de creatividad, donde cuatro de los cinco concursos no especifican ni una cantidad mínima de trabajos ni un importe mínimo facturado por ellos. En este capítulo, suelen pedirse otros aspectos que avalen la infraestructura de la empresa, como sus instalaciones, actividad o equipo de trabajo.

Ningún contrato pide una garantía provisional para participar en el concurso, pero sí que obligan a la empresa adjudicataria a firmar un aval con la Administración por importe del 5% a modo de garantía definitiva, tal y como se recoge en el artículo 107 de la Ley.

4.2. Valoración de las ofertas

Al margen de estos aspectos estructurales, uno de los elementos más determinantes para valorar cuál es el impacto que se le concede a las ofertas económicas en un contrato público es saber qué aspectos se valoran y de qué forma se ponderan (si es a través de fórmulas matemáticas o mediante juicios de valor).

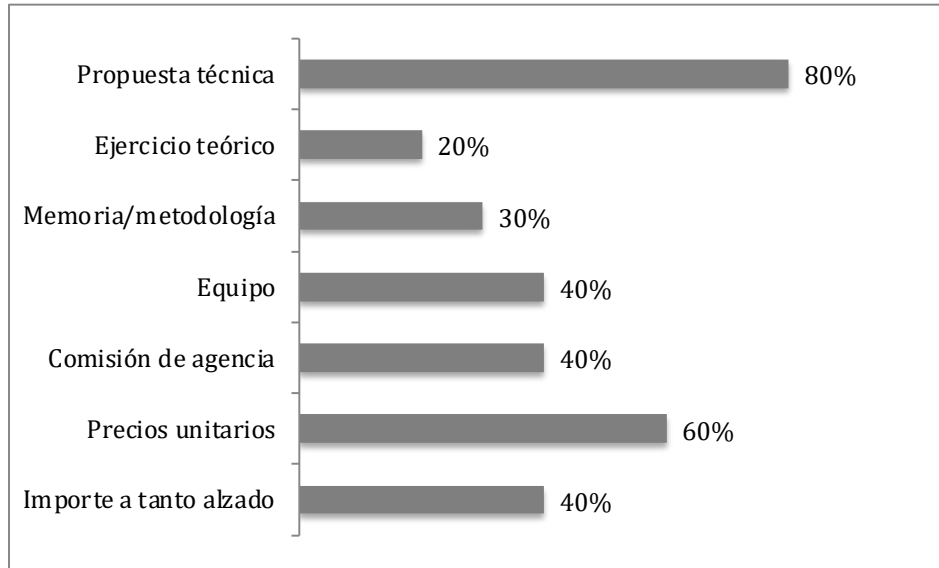
En los contratos analizados, se pueden detectar hasta siete elementos distintos que son susceptibles de valoración, cuatro de los cuales tienen que ver con aspectos de tipo técnico: una propuesta creativa o plan de medios (que, en la lógica del concurso, será lo que constituya el objeto de contratación), un ejercicio teórico que no es vinculante (propio de los acuerdos marco en los que el objeto que se contrata no es totalmente tangible), una memoria o explicación de las dinámicas/metodología de trabajo y una descripción de las capacidades de equipo que el licitador pone a disposición de la Administración para desarrollar el proyecto. Cuestiones, todas ellas, presentes en mayor o menor medida y que sirven para valorar las aptitudes de una empresa y la calidad de una propuesta.

Los otros tres elementos que tienen que ver con la oferta económica realizada merecen un tratamiento individualizado: comisión de agencia, precios unitarios y el importe a tanto alzado.

Los precios unitarios y el importe a tanto alzado están íntimamente relacionados con la concepción presupuestaria del contrato. De esta manera, cuando una Administración pública convoca un concurso, puede establecer un presupuesto que se ejecuta en su totalidad identificando “precios unitarios” por medio y soporte sobre los que ofertan los licitadores, o un importe total sobre el que se hace una oferta a “tanto alzado” para desarrollar el servicio según las condiciones propuestas. Una modalidad de subasta en la que el precio adquiere una extraordinaria importancia y que, en los concursos analizados, está presente en un 40% de los casos, siendo más recurrente en los contratos de creatividad que en los de medios.

Al hablar de la comisión de agencia se alude a la retribución histórica de las compañías de publicidad a partir de un porcentaje del importe de la prestación.

Figura 1. Aspectos valorables en los concursos analizados

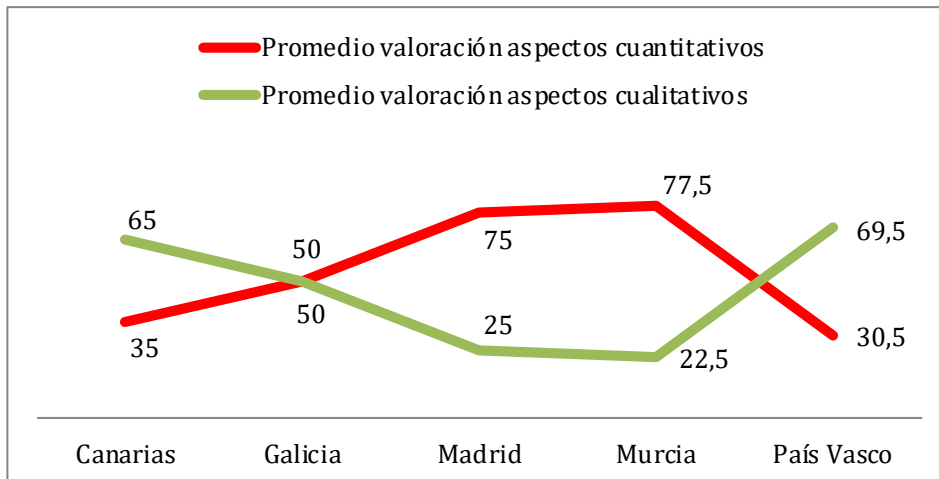


Fuente: Elaboración propia, 2022.

En cuanto a la ponderación de estos elementos, se presta una mayor atención a los aspectos cuantitativos, o que se valoran de forma automática, que a los cualitativos, que se evalúan a partir de un informe técnico en el que se enuncian juicios de valor acerca de la calidad de una oferta. Incluso hay dos concursos en los que el 100% de la valoración se dedica al apartado económico, sin entrar a valorar la calidad técnica de las ofertas.

En términos numéricos, un 53,6% de la valoración media de los concursos analizados se le concede a aspectos cuantitativos, fundamentalmente al precio de la prestación frente a un 46,4% de la atención que se le presta a la calidad técnica. Curiosamente, este porcentaje es superior en el caso de los concursos de creatividad, en los que como promedio la oferta económica suele suponer un 56% en la elección de un proveedor.

Figura 2. Ponderación de criterios cualitativos y cuantitativos (%)



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Atendiendo a la claridad en la que están explicados los elementos que se valoran, es posible decir que en los pliegos de contratación no siempre se explican correctamente. Al menos, en lo que se refiere a la concreción de los criterios de tipo técnico y a la valoración cualitativa de las ofertas.

En más del 60% de estos casos se realiza una explicación escueta e imprecisa de las cuestiones sobre las que se va a emitir un informe de valoración. Ya sea porque se da una puntuación global a un criterio sin desgranar cuáles van a ser los aspectos a los que realmente se les preste consideración, o porque se recurre a fórmulas abstractas como “calidad de la oferta”, “capacidad de impacto”, etcétera.

Sucede lo contrario con los criterios cuantitativos, ya que lo normal es explicar con gran precisión que tienen que ver con la oferta económica realizada. La mayor parte de los pliegos, de hecho, incluyen la fórmula numérica que se va a utilizar para ponderar las ofertas (y que, en el análisis, está presente en todas las licitaciones excepto en una).

4.3. Regulación de las bajas temerarias en los pliegos

El artículo 149 de la LCSP indica que se considerarán como desproporcionadas o temerarias las ofertas cuya baja exceda en diez unidades a la media aritmética de las ofertas de todas las proposiciones presentadas. Se trata, en todo caso, de una práctica más habitual en los contratos de medios que en los de creatividad (lo que tiene cierta lógica, habida cuenta de la elasticidad de precios inherente a las distintas posibilidades de producción que ofrece el trabajo creativo).

No obstante, resulta curioso que en un 40% de la muestra se realice una aplicación heterodoxa de esta figura, ya sea flexibilizando su aplicación (caso de Murcia, que solo contempla como excesivas aquellas ofertas que se sitúen veinte unidades por debajo de la media aritmética de las ofertas de todas las proposiciones presentadas -lo que hace realmente difícil caer en baja temeraria-, desdibujando su utilidad (sucede en una licitación de medios del País Vasco, que no establece un protocolo para detectarlas) o, directamente, haciéndola desaparecer (Canarias, en el caso de creatividad o en un acuerdo marco de medios de Galicia, que prevé esta figura al principio pero no para los procedimientos restringidos, lo que en la práctica es casi eliminarlas).

4.4. Incidencia de la oferta económica en la adjudicación

La elevada ponderación que se le otorga a los criterios cuantitativos y económicos en el proceso de valoración de las ofertas, unido a una difusa plasmación de herramientas de contención de las ofertas desproporcionadas sienta las bases de un escenario en el que las mejores ofertas económicas puedan ser, con mayor facilidad, adjudicatarias de un concurso público.

Entre las licitaciones analizadas, esto sucede en un 60% de los casos, si bien es cierto que un 20% de ellas ya había recibido previamente la mejor valoración técnica. Así todo, no es nada desdeñable el hecho de que en un 40% de los casos se hubiera impuesto la propuesta más barata, aun no siendo esta la más conveniente desde el punto de vista técnico y de calidad.

Figura 3. Incidencia de la oferta económica en la adjudicación



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Por lo que respecta a las bajas temerarias, en las actas de las mesas de contratación se han contabilizado doce licitadores en baja temeraria. De todas ellas, solamente dos han resultado finalmente adjudicatarias del contrato, si bien es cierto que en uno de estos casos (correspondiente al País Vasco) se da la peculiaridad de que la empresa ya había obtenido la mayor valoración técnica por su oferta. Prueba de que esta figura tiene una escasa incidencia en la adjudicación de los contratos.

5. Discusión

Aun tratándose de un estudio de corte exploratorio, el análisis realizado nos brinda la instantánea de unos concursos públicos en los que la Administración tiende a favorecer procedimientos en los que prevalecen los criterios económicos frente a los técnicos, afirmación que se aprecia en varios momentos: el diseño presupuestario de los concursos, la valoración de las propuestas y en la fase de adjudicación.

La concepción presupuestaria de los concursos propicia un sistema de subasta sobre en el que se puja para abaratar una cifra de salida. Una decisión que presenta el inconveniente de no dedicar a la prestación de un servicio el presupuesto deseado por el organismo de contratación y que envía a las empresas licitadoras un mensaje tan perverso como el de la necesidad de realizar ofertas económicas a la baja para poder prosperar en la licitación. Esta circunstancia se agrava desde el momento en que muy pocos concursos prevén una contraprestación definida a las agencias por los servicios prestados, lo que a efectos de la Administración dificulta conocer qué parte del

importe de licitación se dedica a realizar una prestación y qué parte es beneficio para el adjudicatario.

En la fase de valoración, existe una tendencia a primar los criterios de tipo cuantitativo y económico frente a los técnicos. Otro mensaje lesivo para el mercado, al anteponer una oferta ajustada en precio a una propuesta técnicamente buena, y también para el organismo que convoca el concurso, que difícilmente podrá elegir la mejor propuesta a no ser que esta tenga un precio ajustado.

En la fase de adjudicación, este estudio no pone en evidencia que exista un porcentaje de concursos que se decidan por precio tan elevado como el que denunciaba el Observatorio de los Concursos Públicos de Publicidad (ACT, FEDE y *Col·legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya*, 2021), pero es llamativo que en un 40% de los casos se imponga la propuesta más barata, aun no siendo esta la que obtenga una mejor valoración técnica.

Tampoco es posible dar validez a la afirmación del mencionado estudio de que el 99% de los contratos se incumplen, aunque cabe indicar que en los pliegos de contratación no se aplica la LCSP en todo su rigor. En lo que se refiere a las bajas temerarias, en muchas ocasiones se realiza una interpretación, cuanto menos, benévola del artículo 149 de la Ley, dejando sin efecto el potencial de una figura que permite excluir las ofertas económicas agresivas si no están justificadas.

Nos encontramos, pues, ante una coyuntura en la que Administración favorece las ofertas económicas agresivas y, al mismo tiempo, está indefensa ante las bajas temerarias, sin más mecanismos de protección que los perceptivos requisitos de solvencia financiera, técnica y la garantía que se exige a los licitadores.

Esta vulnerabilidad que es mucho más evidente en los contratos de creatividad que en los de medios. En estos concursos de producción de campañas, abunda el concurso tipo subasta en los que se puja a tanto alzado sobre una cifra global y se le otorga una gran valoración a la oferta económica, limitando la propuesta técnica a unos parámetros que aparecen vagamente definidos.

Tratándose de licitaciones con un importe mucho más elevado, lo lógico es que el nivel de exigencia y rigor sea mucho más elevado en los concursos de plan de medios, ya que los licitadores deben demostrar una gran solvencia para subcontratar el espacio en los distintos soportes. No obstante, recibe una escasa valoración la estrategia de medios o el carácter cualitativo de los espacios de emisión/publicación que se contratan, concediéndole nuevamente una extraordinaria importancia a la oferta económica que se realiza.

De ahí que, en muchos casos, no siempre gana la mejor oferta técnica, sino que se impone la más barata. Una disfunción que la que se puede extraer una lectura en términos publicitarios y legislativos.

Desde la primera perspectiva, resulta desalentador que la Administración, como principal anunciante del país, no busque un servicio de calidad que ayude a maximizar el impacto de sus campañas de comunicación. Desde un punto de vista legislativo, no se alcanza el precepto que se detalla en el artículo 145 de la LCSP, por el que la adjudicación se realizará en base a la mejor relación calidad-precio. Muy al contrario, prevalece el binomio eficiencia-eficacia, anteponiendo lo barato a lo bueno; una circunstancia que, con la ley en la mano, no deja de ser paradójica.

6. Conclusiones

El análisis de estos diez concursos nos ha permitido observar cómo se aplica la LCSP a la licitación de servicios de publicidad y comunicación (objetivo número 1). Una actividad que presenta un interés profesional, al descubrir cómo realiza sus contratos el mayor anunciante de España, y también académico, al estudiar cuál es el procedimiento seguido y qué requisitos se les piden a las empresas.

En este proceso se ha llegado a constatar una aplicación insuficiente de este reglamento y, en muchos casos, perjudicial tanto para el sector público como para el anunciante. Uno de los principales descubrimientos de este trabajo es detectar la gran importancia que se le concede al precio del servicio a la hora de adjudicar sus contratos (objetivo número 2), una actitud que, en exceso, podría llegar a comprometer su correcta ejecución.

Para evitar esta situación, se han identificado mecanismos legales para obligar a los adjudicatarios a prestar un servicio en las condiciones económicas pactadas (objetivo número 3). Algunos de ellos, como la solvencia técnica y la financiera, son preventivos y solo aceptan en el procedimiento a empresas que tengan capacidad real para contratar. Otros, como las bajas temerarias, permiten excluir a quien realiza una oferta excesiva y no la justifica. Entre medias, las garantías y seguros actúan como aval que asegura el cumplimiento de contrato en caso de no ser posible.

Todas estas figuras están presentes en los pliegos de condiciones de los distintos concursos (objetivo número 4), si bien es cierto que su laxa aplicación puede dejar sin validez algunas de estas medidas, como sucede con las bajas temerarias (objetivo número 5).

En este caso concreto, se valida la hipótesis de investigación, según la cual las bajas anormalmente reducidas, o bajas temerarias, tienen un impacto limitado en la adjudicación de contratos públicos de campañas de publicidad.

En un contexto en el que las ofertas económicas son los criterios que gozan de una mayor importancia a efectos de una licitación, las propuestas agresivas son las que tienden a prosperar. Si estas ofertas son excesivas, pasan a considerarse bajas temerarias, una figura útil para el organismo de contratación cuyo impacto está, en algunos pliegos, desdibujado.

Las dificultades de acceso que presentan algunas plataformas de contratación y la falta de transparencia en la documentación publicada son las principales limitaciones de la investigación que impiden abordar una interesante cuestión: cuántas de las bajas temerarias que se detectan resultan aceptadas y cuantas se excluyen. Su estudio podría ser objeto de futuras ampliaciones de este artículo, así como otros análisis cualitativos que confronten la brecha existente entre los criterios que la industria considera adecuados y los valorados por los promotores de los concursos. Un ejercicio de diálogo necesario para aunar las posturas de los licitadores y los organismos de contratación, en aras a mejorar el servicio que se presta a un anunciante de naturaleza pública y favorecer el diálogo entre la Administración y el administrado.

Referencias

- Aguado-Guadalupe, G. (2018). Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 24(2), 993-1005. <https://doi.org/10.5209/ESMP.62198>
- Calveras, A., Ganuza, J.J. y Hauk, E. (2002). Las bajas temerarias en las subastas de obras públicas. Un análisis de la regulación española. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 162, 135-153.
- Carrodegua, R. (2020). Análisis crítico del empleo de umbrales de saciedad en la contratación pública para la valoración del criterio de adjudicación de precio. *Gabiley Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 23, 52-88.
- Castillo, F. A. (2020). Las ofertas anormalmente bajas: a propósito de los costes generales y el beneficio industrial. *Revista de Administración Pública*, 212, 347-374. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.13>
- Cortés, A. (2011). La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva. *Razón y Palabra*, 75, 1-23.
- De la Cruz de Julián, J. (2019). Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 135-153. <https://doi.org/10.5209/ciyc.64638>
- ACT, FEDE y Col.legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya (2021). Observatorio de Concursos Públicos de Publicidad y Comunicación. https://media.timtul.com/media/lafede/datosymetodolg_20210414102319.pdf
- Galletero-Campos, B. y López-Cepeda, A. M. (2018). Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: Indicadores y pautas de mejora. *El Profesional de la Información*, 27(3), 682-691. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.21>
- Galletero-Campos, B. y Álvarez-Peralta, M. (2021). Mapa de la publicidad institucional en España: Marco jurídico y mecanismos para la rendición de cuentas. *Revista Española de la Transparencia*, 13, 107-128. <https://doi.org/10.51915/ret.183>
- Gimeno, J. M. (2017). Hacia una nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Una nueva oportunidad perdida? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, 181-221.
- Gimeno, J.M. (2022). A propósito de la (in)adecuación a los principios de la contratación pública de ofertas a pérdidas en la contratación pública y en negocios concesionales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 60, RI §424871.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Krippendorff, K. (2018). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. SAGE Publications Inc.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://cutt.ly/3LLwDK9>
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Boletín Oficial del Estado, núm. 147, de 20 de junio 1985. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>
- López González, I. (2021). Ofertas anormalmente bajas: parámetros objetivos, onerosidad y convenio laboral. *Gabiley Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 26, 93-146.
- Magallón, R. (2020). La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social. *Área Abierta*, 20(3), 385-400. <https://doi.org/10.5209/arab.67255>
- Magallón, R. (2021). Publicidad institucional y pluralismo informativo: Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018). *Revista Española de la Transparencia*, 12, 65-86. <https://doi.org/10.51915/ret.127>
- Martínez Pastor, E. y Vizcaíno, R. (2011). Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: Régimen jurídico. *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, 90-98. <https://doi.org/10.4185/RLCS-63-2008-757-091-098>
- Martínez Pastor, E. (2012). Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: Marco jurídico y controversias. *Comunicación y Hombre*, 8, 51-63. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63>
- Plan 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno de España (2022) <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan%202022.pdf>
- FEDE (2019). Primer estudio de los concursos de publicidad de la Administración. https://www.reasonwhy.es/media/library/fede_concursos_5_compressed.pdf
- Valcárcel, P. (2022). Ofertas agresivas a precio cero o precio simbólico, en los contratos públicos, ¿son admisibles? *Revista de Administración Pública*, 217, 91-134. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.03>
- Villarejo, H. y Calonge, A. (2018). Las principales novedades de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 46, 7-64.