

# Los problemas de neutralidad y transparencia en el reparto de la publicidad institucional: análisis del caso de Radio Castellón, S.A.

**Juan Carlos Gil-González**

*Profesor Titular  
Universidad de Sevilla  
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5501-6814>

E-mail: [jcgil@us.es](mailto:jcgil@us.es)

**Daniel Moya López**

*Profesor Ayudante Doctor  
Universidad Complutense de Madrid  
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2780-0270>

E-mail: [daniemoy@ucm.es](mailto:daniemoy@ucm.es)

RECIBIDO: 8 de septiembre de 2025

ACEPTADO: 2 de abril de 2026

**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.420>



## **Los problemas de neutralidad y transparencia en el reparto de la publicidad institucional: análisis del caso de Radio Castellón, S.A.**

**RESUMEN:** Este artículo corresponde a una investigación jurídico-comunicativa cuyo objetivo general estudia cómo debería funcionar el principio constitucional de la neutralidad de los poderes públicos en su actuación pública relacionándolo con la transparencia que debe guiar toda labor de gobierno en la asignación de recursos públicos. Un elemento especialmente relevante cuando se trata de asuntos concernientes a los medios de comunicación. La metodología utilizada recurre a los instrumentos jurídicos para discutir las relaciones existentes entre dichos principios y el reparto de fondos públicos destinados a la publicidad institucional. El estudio de caso se centra en la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2014 y sus correlativas, referentes a la exclusión de la Cadena SER del reparto de la publicidad institucional en la provincia de Castellón. El Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo de la Cadena SER y consideró injustificada su exclusión, aunque no se pronunció acerca de otros elementos relevantes. Se requiere mayor esfuerzo en transparencia y rendición de cuentas para evitar la instrumentalización de los medios por los poderes públicos.

**PALABRAS CLAVE:** Neutralidad, Transparencia, Derecho, Publicidad institucional, Periodismo.

### **The problems of neutrality and transparency in the distribution of public service advertising: analysis of the case of Radio Castellón, S.A.**

**ABSTRACT:** This paper corresponds to a legal-communication research whose general objective is to study how the constitutional principle of the neutrality of public authorities in their public actions should work in relation to the transparency that should guide all government work in the allocation of public resources. This is particularly relevant when it comes to matters concerning the media. The methodology used uses legal instruments to discuss the relationship between these principles and the allocation of public funds for public service advertising. The case study focuses on Constitutional Court Ruling 104/2014 and its correlative rulings, concerning the exclusion of Cadena SER from the distribution of public service advertising in the province of Castellón. The Constitutional Court upheld Cadena SER's application for amparo and considered the exclusion to be unjustified, although it didn't ruling on other relevant elements. Greater efforts in transparency and accountability are needed to avoid the instrumentalisation of the media by public authorities.

**KEYWORDS:** Neutrality, Transparency, Law, Public Service Advertising, Journalism.

# Los problemas de neutralidad y transparencia en el reparto de la publicidad institucional: análisis del caso de Radio Castellón, S.A.

**Juan Carlos Gil-González**

*Profesor Titular  
Universidad de Sevilla  
España*

**Daniel Moya López**

*Profesor Ayudante Doctor  
Universidad Complutense de Madrid  
España*

**SUMARIO:** 1. Introducción y estado de la cuestión. - 2. Objetivos e hipótesis. - 3. Metodología. - 4. Razonamiento jurídico acerca de la neutralidad y la transparencia en la administración pública. - 5. El funcionamiento de la acción de gobierno en la asignación de los fondos de la publicidad institucional. - 6. Estudio de caso: Radio Castellón contra varios ayuntamientos de la provincia. - 6.1. *Los hechos*. - 6.2 *El fallo del Tribunal Constitucional*. - 7. Discusión y conclusiones. - 8. Bibliografía.

## 1. Introducción y estado de la cuestión

La neutralidad del Estado debe entenderse como un principio indispensable de toda democracia consolidada para garantizar que las instituciones públicas estén al servicio de toda la ciudadanía y no secuestradas por los partidos políticos gobernantes (Suárez, 2016). La Constitución Española no contiene explícitamente dicho principio, pero puede deducirse de varios de sus preceptos, sobre todo, cuando prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y obliga a la Administración Pública a servir “con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (103.1 CE). También cuando exige que los empleados públicos deben ejercer sus funciones imparcialmente (103.3 CE), también concretado en el artículo 52 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Carl Schmitt sostuvo que la neutralidad podía considerarse tanto desde una perspectiva positiva como otra negativa (Schmitt y Kelsen, 2009). Desde un punto de vista negativo, la neutralidad del Estado debería ser concebida como la obligación impuesta a las instituciones públicas que evite cualquier rasgo ideológico, político o religioso en sus actuaciones públicas. Por ejemplo, las instituciones públicas no deberían mostrar ningún posicionamiento ideológico en un proceso electoral e, incluso, tal y como definió la Junta Electoral Central, ni siquiera pueden incentivar el voto, pues la abstención es igualmente legítima a la participación (Holgado González, 2023).

Por otro lado, Schmitt entiende la neutralidad positiva como la toma de decisiones del propio Estado: la acción positiva en la consecución de un determinado objetivo. Aunque los poderes públicos puedan adoptar decisiones con una marcada tendencia debido a su propia ideología, debe exigirse a los poderes del Estado la equidistancia necesaria para con todas las tendencias políticas, especialmente cuando sus decisiones afectan a toda la ciudadanía. La discusión podría centrarse en "las obligaciones estrictamente jurídicas de equidistancia e imparcialidad que recaen en los poderes públicos y que tendrían su base en la propia Constitución" (Vázquez Alonso, 2017: 16). Asunto éste que repercute directamente en la asignación de recursos públicos para la difusión de publicidad institucional.

Partiendo de los artículos 9.3 y 31.2 de la CE, Ponce Solé (2016) concreta el principio de neutralidad institucional en un concepto jurídico aceptado por la doctrina y el derecho positivo, consistente en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. A partir de dicha prohibición, traza la línea divisoria entre: el buen gobierno, es decir, el modo en que el Poder Ejecutivo debería llevar a cabo sus tareas reglamentarias y políticas; y la buena administración, entendida como el modo de la buena gestión administrativa que debería poner en práctica todo el aparato administrativo del Estado, Poder Ejecutivo incluido. Se vulnera, desde su punto de vista, el principio de la buena administración si la actuación de un órgano administrativo o incluso del Poder Ejecutivo es, de un lado, negligente, es decir, irrespetuosa con el cumplimiento del ordenamiento jurídico, y de otro, corrupta, es decir, una mala administración dolosa que busca el incumplimiento del orden normativo de forma voluntaria para la obtención de un beneficio.

Para Gavara de Cara (2023), la neutralidad se relaciona con el concepto de pluralismo (sí recogido en el artículo 1 de la CE y base de todo Estado Social de Derecho), por lo que la actividad de todos los poderes públicos ha de

mostrar tolerancia hacia las varias y diversas sensibilidades ideológicas. Parte Vázquez Alonso (2019) de la dificultad de establecer una definición de la neutralidad en aquellos puntos en los que las administraciones los ejecutan desde un posicionamiento político avalado por el electorado, terreno que contrasta con la clara obligación de aplicar la neutralidad institucional en los actos administrativos y burocráticos (en los que habría que encuadrar el reparto de publicidad institucional). En otras palabras, la acción institucional no puede discriminar a otras sensibilidades ideológicas por más que la propia acción institucional esté cargada, como se ha comentado, de una orientación ideológica dentro de un sistema de partidos plural propio de una democracia liberal.

Por otro lado, el Parlamento Europeo ha apostado por mantener la discrecionalidad técnica de la Administración, pero restringiéndola lo máximo posible para que su actuación se circunscriba al respeto del principio del buen gobierno. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge explícitamente la necesidad de la existencia de un buen gobierno por parte de los poderes públicos: "toda persona tiene derecho a que las instituciones y sus órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable". Concretamente su apartado c) establece "la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones". El gobierno, en su buena y efectiva administración, debe realizar el reparto de publicidad institucional de manera equitativa, imparcial y motivada, pues de lo contrario produciría desajustes en el sistema de medios de comunicación, pudiendo fortalecer a unos medios y debilitar a otros por intereses particulares. Lo anteriormente expuesto posee especial relevancia en tanto el impacto de los mensajes mediáticos en la opinión pública tiene efectos sobre los sistemas democráticos. Un reparto parcial e interesado de la publicidad institucional podría conllevar una ausencia de pluralidad informativa, base, como se ha comentado, de cualquier Estado Social de Derecho.

En un ambiente mediático marcado por la desinformación, algunas instituciones parecen haber comprendido la preocupación por el desgaste de las democracias liberales occidentales. En el año 2024 la Unión Europea aprobaba la Ley de Libertad de los Medios de Comunicación (*European Media Freedom Act* en inglés), que busca protegerlos y enfatiza el concepto de transparencia. La ley pretende que los medios sean transparentes en quiénes son sus accionistas y propietarios, su financiación y la asignación de fondos de publicidad estatal. Reig (2015) señalaba la propiedad, la publicidad y la política entre las 'pes' condicionantes del periodismo, elementos todos ellos de los que la Unión Europea busca mayor transparencia. La aplicación

de esta ley en España, mayoritariamente en vigor desde agosto de 2025, creará un registro de medios gestionado por la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC).

El Reglamento europeo establece, en su artículo 25, que los fondos públicos, cualquier otra remuneración o ventaja a disposición de los medios de comunicación y plataformas en línea, tanto en concepto de publicidad institucional, contratos de suministro y servicios celebrados habrán de concederse bajo criterios "transparentes, objetivos, proporcionados y no discriminatorios", y habrán de ser dispuestos a la ciudadanía por medios electrónicos de fácil uso. La normativa europea fija que los criterios de reparto deben seguir criterios de pluralidad dentro de la representación del mercado.

Las autoridades públicas habrán de publicar anualmente información sobre su gasto en publicidad institucional, tanto en destinatario como en importe destinado a cada uno, así como de la indicación de los grupos empresariales a los que pertenecen, si procede, los medios o plataformas en línea beneficiarias. La excepción de esta última cuestión se aplica sólo a los municipios con menos de 100.000 habitantes si el Estado miembro así lo determina.

Entre los elementos clave del Reglamento de la Unión Europea se encuentra que los organismos reguladores de medios de cada Estado miembro deberán hacer un seguimiento de dichos gastos.

Prosigue así un camino que en España ya ha venido trazado - insuficientemente- a partir de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en algunos casos tuvo su prolongación autonómica, como en el caso de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, o mucho más recientemente, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. No obstante, aunque la ley ha facilitado mayor acceso a información, de la que se ha nutrido especialmente el Periodismo de Datos, con algunas piezas periodísticas de gran valor, para Díez Garrido (2024) es insuficiente para el ejercicio del periodismo y requiere una reforma.

Entre otras cuestiones, el acceso a la información es arbitrario y, además, los datos disponibles en el portal de Datos Abiertos se caracterizan por no presentar un formato uniforme, tener un motor de búsqueda poco operativo y, por tanto, dificultar las investigaciones periodísticas. También el rol y la razón de ser del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha visto en

entredicho por su politización, como recogen algunas aportaciones en la obra compilatoria de Fernández Ramos, Pérez Monguió y Galdámez Morales (2022).

Y a diferencia del citado reglamento europeo, tal y como señalaba Magallón Rosa (2020), la ley de transparencia española no incluyó la publicidad institucional como materia objeto de transparencia, una grave carencia que algunas leyes autonómicas sí han tratado de subsanar. No con excesivo éxito, pues Tapia y Marín (2018), que analizaron los datos disponibles en los portales de acceso abierto de varios municipios españoles, concluyen en que no es posible realizar un análisis certero por la insuficiencia de datos, algunos relevantes como quién y dónde emite la publicidad.

En este ámbito de la publicidad institucional y su transparencia, Magallón Rosa (2022), que estudia la publicidad institucional de la Comunidad de Madrid entre 2008 y 2020, destaca la opacidad del reparto y su carácter arbitrario, lo que agranda la desconfianza de la ciudadanía en los medios. Fernández Alonso y Espín Heras (2022) analizaron el reparto de publicidad institucional en dos gobiernos distintos, el de Mariano Rajoy y el de Pedro Sánchez, en los que no se aprecian diferencias en los mecanismos de contratación. Los autores coinciden en la dificultad de acceder a los datos concretos de dichos contratos, la falta de sistematización en la información y la negativa a la petición de información al respecto realizada a los grupos parlamentarios.

En cumplimiento con la legislación de publicidad institucional para la Administración General del Estado en España, ésta publica anualmente sus planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional, alojados en su portal de transparencia<sup>1</sup>. Pero tanto los planes e informes omiten una información esencial: cuánto se destina a cada medio en particular. La desigualdad entre administraciones también se ve reflejada en este punto: por ejemplo, el portal de transparencia de la Comunidad Valenciana (por citar el caso concreto del estudio de caso analizado en este artículo) sí presenta informes con los presupuestos desgranados por medio de comunicación y organismo emisor, aunque los datos disponibles son a partir de 2015.

---

<sup>1</sup> Administración General del Estado (s.f.). "Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional". *Portal de la Transparencia de la AGE*. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/publicidad-activa/por-materias/planificacion-estadistica/planes\\_informes\\_publicidad\\_comunicacion\\_institucional](https://transparencia.gob.es/publicidad-activa/por-materias/planificacion-estadistica/planes_informes_publicidad_comunicacion_institucional) [consultado el 9 de febrero de 2026].

En cuanto al criterio de reparto, éste sigue siendo muy interpretable y subjetivo al ceñirse a la utilidad pública, la representatividad social o el fomento de los valores democráticos, sin escalas para su cuantificación. Galletero-Campos y López-Cepeda (2018) hacen una propuesta de pautas para las ayudas públicas y publicidad institucional para corregir esta situación: dimensión ética, en la que se puntúan las buenas prácticas de los medios; empresa sostenible, en la que se valoran número y calidad de puestos de trabajo o incorporación de planes de igualdad; calidad e innovación, en la que complementan los índices de visitas por otros como tiempo de permanencia en el contenido, número de suscriptores o la incorporación de periodistas a proyectos de investigación académicos para mejorar la transferencia de conocimiento. Si bien es cierto que los criterios de la publicidad institucional van hacia la mayor visibilidad de las campañas, no es menos cierto que suponen una importante ayuda a los medios, por lo que esta visión complementaria fomenta un periodismo basado en la calidad y no en la cantidad para mayor rédito económico, lo que repercutiría positivamente en el sistema de medios de comunicación.

Como se ha comentado, la legislación en materia de publicidad institucional es desigual en España, siendo la Comunidad Valenciana, que excluye del reparto a los medios que tengan publicidad de casas de apuesta o juegos accesible a menores (Rojas-Andrés y Álvarez-Peralta, 2022), la más exigente desde 2018 (que sustituía a la anterior, de 2003), mientras que las de Madrid, Galicia o Cantabria guardan más carencias (Galletero-Campos y Álvarez-Peralta, 2021). Estos mismos autores destacaban que menos del 40% de los portales de transparencia existentes en España recogían el dinero que se destinaba en términos de publicidad institucional. Magallón Rosa (2020) señala que la debilidad legislativa en materia de publicidad institucional procede desde que la ley estatal aprobada en 2005 (de la que se habla en el epígrafe 5 del presente artículo) sólo hacía referencia a la Administración General del Estado, y no a los ámbitos autonómicos y locales, instituciones con grandes posibilidades también en términos de publicidad institucional. Para corregir esta cuestión, prosigue el autor, 13 de las 17 comunidades autónomas han ido incorporando legislación específica o incluyendo su regulación en sus leyes de transparencia, aunque lo han hecho desde una réplica a la normativa estatal e ignorando los nuevos actores implicados en el espacio comunicativo digital. Una situación que dificulta la aparición y consolidación de nuevos medios, especialmente nativos digitales, en base a criterios obsoletos.

En realidad, las primeras leyes de publicidad institucional proceden del ámbito autonómico (Andalucía y Extremadura), con la particularidad de ser

hechas desde la oposición y ser sustituidas cuando el partido en el gobierno alcanza la mayoría, en solitario o por coalición (Feliu Albadalejo, 2011; Feliu García y Feliu Albadalejo, 2016). La perspectiva se torna más compleja cuando, de acuerdo con el estudio de Ramos Serrano, Garrido Lora y Rodríguez Centeno (2009), la mayor parte de campañas de publicidad institucional procedieron del ámbito autonómico entre los años 2005 y 2006.

Esta situación se agudiza teniendo en cuenta que en el actual modelo de negocio de los medios de comunicación, los ingresos obtenidos por publicidad son fundamentales para la supervivencia del medio de comunicación. Aunque depender de la publicidad conlleva interrogantes acerca de la posible independencia de un medio (frente a modelos basados en las suscripciones de la ciudadanía), la viabilidad económica es el primer punto de partida para la subsistencia de un medio, al que se le presupone el rol de vigilante crítico a favor de una sociedad democrática. Un reparto arbitrario de la publicidad institucional puede traducirse en un apoyo o rechazo en función de la afinidad editorial de un medio concreto. De acuerdo con Magallón Rosa (2020), la publicidad institucional no puede ser considerada como una ayuda a los medios de comunicación (existen otros mecanismos). Dado el modelo de negocio, la privación de los recursos por publicidad institucional de manera discriminatoria puede provocar un grave riesgo a la viabilidad de la empresa periodística.

En este sentido, y a partir del caso concreto de la Cadena SER en la provincia de Castellón (Radio Castellón), aparece la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la postura del Tribunal Constitucional acerca del reparto de publicidad institucional en pro de los conceptos de neutralidad y transparencia teniendo en cuenta el rol que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática?

## 2. **Objetivos e hipótesis**

El objetivo general de este artículo pretende esclarecer qué debe entenderse por principio de neutralidad a raíz de una interpretación sistemática de la Constitución española puesto que como tal no aparece recogido ni definido en la Carta Magna. Para la comprensión de dicho principio es pertinente relacionarlo con el principio de la transparencia (Pérez Conchillo y Montilla Martos, 2023), exigida a todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de su labor, especialmente en el reparto de los fondos destinados a la publicidad institucional.

Los objetivos específicos consisten en: 1) Extraer un significado preciso del principio de neutralidad constitucional; 2) Relacionar dicho principio con la

exigencia de la transparencia pública en la labor de las Administraciones Públicas; 3) Analizar las sentencias de Radio Castellón contra varios Ayuntamientos de la provincia de Castellón: STC 104/2014, de 23 de junio; STC 130/2014, de 21 de julio; STC 147/2014, de 22 de septiembre; STC 160/2014, de 6 de octubre; 4) Reflexionar sobre la actuación de la Diputación de Castellón en la aplicación del principio de neutralidad de los poderes públicos y cómo pudieron afectar sus decisiones en relación con el derecho a la libertad de expresión e información (Guichot y Boix Palop, 2022); 5) Evaluar el posicionamiento del Tribunal Constitucional desde un punto de vista periodístico.

Partiendo de los anteriores objetivos, este estudio plantea la siguiente hipótesis de trabajo: la neutralidad institucional se constituye como un parámetro de análisis de gran relevancia para el funcionamiento de la democracia y se convierte en un elemento relevante para evaluar la actuación de los poderes públicos en el reparto de los recursos públicos, en concreto, de la publicidad institucional. Un posicionamiento claro del Tribunal Constitucional al respecto permitiría un reparto menos arbitrario y transparente que no vaya contra el pluralismo informativo.

### **3. Metodología**

Este trabajo es un estudio jurídico-comunicativo del caso de discriminación de la Cadena SER respecto a la neutralidad exigida en el reparto de la publicidad institucional (Reyes, 2023). Se ha realizado una investigación orientada en tres direcciones: un análisis jurídico-normativo, que evalúe si se cumple los estándares legales a partir de un análisis de los principios legales esenciales (Boix Palop y Cotino Hueso, 2021); un análisis de estudio de caso, sobre un caso específico de asignación de publicidad institucional sujeta a revisión judicial y que persigue, en palabras de Díaz, Mendoza y Porras (2011) una descripción y explicación detallada del caso; un análisis interdisciplinar, que permita de acuerdo a Benedicto Córdoba (2023) atender mejor al contexto de reparto de publicidad institucional en sus diferentes aristas.

Durante nuestro estudio, el recurso adicional de una metodología doctrinal examina detalladamente fuentes legales escritas, tales como leyes, jurisprudencia, tratados y opiniones de expertos en derecho. Este proceso implica una revisión minuciosa y un análisis crítico de dichas fuentes con el fin de deducir conclusiones y producir entendimiento jurídico. Nos decantamos por esta metodología por la ventaja que supone manejar una profusa información del tema seleccionado que proporciona una excelente vía de análisis de un problema que afecta a la libertad de expresión y de información, y, por ende, a la calidad democrática de la sociedad española

(Alonso Nuez y Martínez, 2011; Pazos, 2019; Focke, Ruenzi y Ungeheuer, 2020; Vonderau, 2021; Crain, 2021; Rios, 2022; Meese, 2023; Secretaría de Estado de Comunicación, 2023).

La elección de esta combinación de metodologías propias (Santos, Pi Puig y Rausky, 2018; Cohen y Rojas, 2019; Pale 2019) del Derecho en el campo interdisciplinar de la Comunicación nos permitirá ver cómo puede afectar a la libertad de expresión y a la libertad de información la infracción del principio de neutralidad y el de transparencia de las Administraciones Públicas. El caso seleccionado refiere a la distribución arbitraria de los recursos de la publicidad institucional en las emisoras de radio realizado por la Diputación de Castellón.

Se pretende poner en práctica una descripción, explicación y juicio sobre la actuación de la Diputación de Castellón, que dio lugar a cuatro sentencias por parte del Tribunal Constitucional, aunque bien es cierto, que fue la primera la que marcó la pauta del resto. Con esta metodología de trabajo no podemos obtener resultados generales, pero sí, al menos, puede ofrecerse una propuesta sólida y fundamentada de cómo comprender la decisión, desde el punto de vista comunicativo y jurídico, de apartar a una determinada empresa de los recursos disponibles en materia de publicidad institucional. Así, a partir del próximo epígrafe se expondrán cómo se han resuelto, mediante sentencias, conceptos como el de neutralidad y transparencia; se analizará el contenido de la ley de publicidad institucional de 2005, hasta llegar al estudio de caso.

#### **4. Razonamiento jurídico acerca de la neutralidad y la transparencia en la administración pública**

En un Estado de Derecho, la acción de los poderes públicos que lo conforman ha de ser respetuosa con el ordenamiento jurídico (principio de legalidad y de respeto a los principios del propio orden constitucional) impidiendo cualquier arbitrariedad en la actuación de las administraciones que propicie la desconfianza en la ciudadanía, depositaria, de la soberanía popular y, por ende, legitimadora de los poderes constituidos. Esta tesis ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, que viene a reconocer que el juicio de la arbitrariedad suele relacionarse con la acción del Poder Ejecutivo, y en concreto de la Administración Pública, en cuyo caso el adjetivo "arbitrario" sería sinónimo de inadecuado a la legalidad vigente, concebida ésta como expresión de la voluntad de todos. Y ello, tanto si se trata de una actividad reglada (lo que se conoce como infracción de la norma), como si se refiere a una actividad discrecional (desviación de poder).

El Tribunal Constitucional sostiene que, al referirse el texto constitucional a todos los poderes públicos, se introduce una capacidad revisora que estaría en manos de los tribunales ordinarios y del propio Tribunal Constitucional, quienes podrán actuar, tanto unos como otro, si se produce la arbitrariedad en la acción legislativa. Esta arbitrariedad se pone de manifiesto cuando uno de sus actos provoque desigualdad, sea en su sentido formal como en su sentido material. Así lo explica la STC 27/1981, de 20 de julio:

«El acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3, cuando engendra desigualdad. Y no la desigualdad referida a la discriminación -que ésta concierne al artículo 14-, sino a las exigencias que el 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la Ley».

El principio de neutralidad, de difícil definición taxonómica, puede quedar explicado acudiendo a otros principios constitucionales que se han desarrollado en la jurisprudencia con mayor profusión. La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Vitoria-Gasteiz (211/2018) explica en qué consiste dicho principio indicando que de él participan tanto el principio de objetividad como el de imparcialidad:

«En consecuencia y por ende, la objetividad e imparcialidad no serían sino conceptos separados del de neutralidad del que son causa y efecto a la vez, de suerte que la objetividad exige la conciencia de un doble requisito: primero, que la actividad pública sea fiel a los fines que el ordenamiento atribuye a la potestad concreta que se ejerce (...), y segundo, que la actividad se desarrolle mediante una exacta ponderación de todos los intereses en juego que la ley ordena proteger en cada caso; por su parte, la imparcialidad es el deber de cada servidor público de actuar en la forma antes indicada, que se manifiesta, ante todo, en la prohibición de otorgar preferencias o desfavores, a unas u otras personas, que no se amparen en normas concretas o en directivas legítimamente dictadas por el Parlamento o el poder ejecutivo».

Por otro lado, tras la aprobación de la citada Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la transparencia se ha convertido en un instrumento clave de la ciudadanía para el control de las actuaciones de las instituciones públicas que ejercen el poder, bien sea éste el ejecutivo o el administrativo. La transparencia:

«Se ha convertido en una exigencia cada vez más insistente por parte de actores cualificados: estudiosos, periodistas, organizaciones no gubernamentales, etc. Se ha ido generalizado la idea de que una sociedad democrática requiere que los ciudadanos, por sí mismos y a través de los medios de comunicación social puedan conocer con la mayor amplitud cómo actúan los poderes públicos y, de ese modo, controlarles, detectar los malos funcionamientos y mejorar la calidad de la gestión pública» (Guichot, 2014: 17-18).

De esta manera la transparencia y la neutralidad son conceptos que, aunque definidos por separado, mantienen una estrecha relación. La transparencia es el mecanismo que permite a la ciudadanía observar que, efectivamente, la Administración ha actuado bajo un criterio de neutralidad, es decir, de manera objetiva e imparcial. La transparencia permite fiscalizar la labor de las administraciones y, concretamente, es de suma importancia en lo referido a los mecanismos de financiación (como lo es la publicidad institucional) hacia los medios de comunicación, con una incidencia directa en la sociedad a través de su influencia en la opinión pública. Bien es cierto que la exigencia de la transparencia sólo desde la administración pública puede conllevar problemas en tanto la propia desigualdad, ya vista, de las exigencias de cada administración según su carácter. En este sentido, bien es cierto que el Reglamento Europeo para la Libertad de Medios exige la transparencia a los medios de comunicación, que en razón del artículo 6, deberán hacer accesible la información relativa al "importe total anual de fondos públicos destinados a publicidad estatal que se les ha asignado y el importe total anual de los ingresos de la publicidad recibidos de autoridades o entidades públicas de terceros países". Situación que, en virtud de dicho reglamento y su definición de publicidad estatal, obliga a declarar la financiación obtenida de cualquier autoridad o institución pública.

La transparencia, el buen gobierno y la buena administración, las tres con sus respectivas exigencias, son buenos mecanismos para ir haciendo de la neutralidad institucional un principio cada vez más concreto. Ahora bien, en caso de que la tarea del legislador no fuera muy fructífera, bien por falta de acuerdo de las fuerzas políticas, bien por inadvertencia de la existencia del principio, debería ser responsabilidad de la propia jurisprudencia en su más amplio sentido, la que con su aplicación fuera concretando los contornos de dicho principio de neutralidad institucional. Y esto es lo que ha ido haciendo paulatinamente el Tribunal Supremo al vincular la interdicción de lo arbitrario con la exigencia de una adecuada motivación, entendidas, ambas cualidades, como ejes vectores de la buena administración. En definitiva, que

la discrecionalidad técnico-política se vaya paulatinamente reduciendo y circunscribiendo a unos límites más estrechos.

## 5. **El funcionamiento de la acción de gobierno en la asignación de los fondos de la publicidad institucional**

Para regular la actividad anunciadora de la Administración General del Estado se aprobó la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante LPCI). Su objetivo: "garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación". Feliu-Albadalejo (2011) analiza algunas de las claves de la ley: en primer lugar, sus limitaciones de aplicación, pues su carácter básico, como ya se ha comentado, hace que sólo afecte a la Administración General del Estado (y no a otras administraciones); en segundo lugar, la ley llega trece años más tarde de la primera proposición de ley, propuesta por la oposición en 1992, y diez años más tarde de la primera normativa que regula la publicidad institucional, en este caso con carácter autonómico, en Andalucía. De hecho, el mismo estudio de Feliu Albadalejo (2011) va a recoger las incoherencias en las propuestas legislativas, pues varios partidos políticos mostrarán una postura diferente en función de si se encuentran en el gobierno o la oposición.

En el ámbito de la comunicación, el término publicidad hace referencia a la transmisión de un mensaje preferentemente persuasivo para crear, reforzar, influir o modificar una imagen de marca o promocionar un determinado producto. Así, la publicidad institucional busca instaurar en la mente de los receptores un universo simbólico que identifique la marca con el mensaje, los valores identitarios de la marca con la conducta asociada a dichos valores, el significado cultural con un específico comportamiento, que induzca a la acción al target seleccionado.

En consecuencia, la publicidad institucional es una modalidad de publicidad (por tanto, persuasiva), que se encuadraría, como otras, dentro de la comunicación pública (Moreu, 2005) que, fiel a su esencia primigenia, canaliza las reacciones de los receptores por medio de la emotividad y la seducción. La publicidad institucional está dirigida, como sostiene Luis Bassat (2006), a conformar una "imagen de marca" de la Administración para que los administrados se sientan identificados con aquellos entes que ejercen el poder sobre ellos, ya que, como sostiene Benavides Delgado (2010: 76-77) "el desarrollo de la publicidad hacia la conciencia de marca afecta también a la publicidad institucional". Para Ramos Serrano, Garrido Lora y Rodríguez Centeno (2009) la publicidad institucional constituye una

representación importante en las relaciones comunicativas entre el Estado (a través de sus instituciones) y la ciudadanía.

El desafío en esta modalidad concreta, de acuerdo con Martínez Pastor (2012), es la difícil relación entre información y publicidad que lleva en ocasiones a anteponer la marca al interés de la ciudadanía. Benavides Delgado (2010) señala el caso del eslogan de "Gobierno de España", usado desde el significado del concepto Estado, pero que sirve a un partido político concreto para apropiarse de esa marca.

El problema terminológico es que la propia normativa estatal apenas diferencia entre las campañas de comunicación y de publicidad institucionales, según se recoge en el artículo 2 de la LPCI:

- a) Campaña institucional de publicidad, toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1.
- b) Campaña institucional de comunicación, la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios.

Aunque la ley determina que la publicidad institucional puede albergar mensajes jurídicos, económicos, electorales, culturales, sociales o laborales, y que atañe exclusivamente a aquella que no persigue un fin lucrativo, Martínez Pastor (2012) advierte de las deficiencias de la ley por su vaguedad conceptual y lo ejemplifica en el caso de la inauguración de un edificio público, donde no se detalla si se trata de una campaña de comunicación o publicitaria. El mismo autor reclama que la legislación sobre la publicidad institucional se muestra desorganizada, sin límites claros "entre información y publicidad" (p. 60), carente de seguimiento de la correcta implementación de las campañas y, de nuevo, basado en la vaguedad conceptual a partir del "interés general".

No obstante, el Tribunal Constitucional sí marca la importancia del reparto de los fondos públicos destinados a dicha actividad y ofrece mayor concreción en su relación con los medios de comunicación. En las sentencias objeto de este análisis STC 104/2014 de 23 de junio; en la STC 130/2014 de 21 de julio; en la STC 147/2014 de 22 de septiembre y en la STC 160/2014 de

6 de octubre y en la sentencia del Tribunal Supremo 2173/2017 (número de recurso 195/2016) se recoge:

«La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De este modo también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa (arts. 14 y 20.1a y d CE)».

Por ello, desde una perspectiva jurídico-política, Guichot (2016: 86) sostiene que en el reparto deben entrar la transparencia, la objetividad y el control pues esa asignación de recursos públicos constituye "una parte muy significativa" de los ingresos de los medios "con un riesgo cierto de reparto con criterios políticos". Estas relaciones clientelares que pueden darse entre las Instituciones Públicas y determinados medios de comunicación se sostienen "en el favor, en la arbitrariedad, y no en el derecho", implicando una relación de poder desigual entre quienes controlan los recursos y los clientes (Moreno Luzón, 1999: 78-79). La LPCI ofrece "un marco regulado poco explícito, que requiere de modificaciones para garantizar el reparto equitativo" (Aguado-Guadalupe, 2018: 994).

El artículo 8 de la LPCI indica que los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas ha denunciado en varias ocasiones las frecuentes anomalías en la adjudicación, conocimiento y control de los contratos de publicidad institucional. También ha puesto de manifiesto que se debería conocer con minuciosidad a qué medios de comunicación llega el reparto y los criterios seguidos para la distribución de las asignaciones. Ha aconsejado a los órganos de contratación que revisen la precisión de los contenidos de los pliegos de condiciones particulares y que midan el impacto de las campañas<sup>2</sup>, de acuerdo a lo que se recoge en el artículo 14 de la LPCI: "[el Gobierno]

---

<sup>2</sup> Véase Informe número 904 de 21 de julio de 2011, Entidades Locales; Informe número 960 de 31 de enero de 2013, Ministerios del área de la administración económica del Estado; Informe número 968 de 28 de febrero de 2013, Ministerios del área político-administrativa del Estado. Todos ellos referidos a los años 2005-2007.

elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”.

Dicho informe, además de pasar a las Cortes Generales debe contar con el importe invertido, “los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”. Pero como afirma el profesor Guichot:

«estos informes, a lo sumo, desglosan la inversión en la publicidad institucional y comercial entre los distintos soportes, pero no entre los diferentes medios de comunicación, donde está el quid de la cuestión de la atribución con criterios objetivos o, por el contrario, de afinidad política» (2016: 90).

La Ley exige formalmente que la asignación de los recursos públicos debe hacerse bajo los principios de no discriminación, objetividad, eficacia y eficiencia, requisitos que deben perseguirse cuando la contratación sea hecha directamente por la Administración pública y también cuando se haga de forma indirecta a través de una central de medios. En el reparto de estos recursos reside uno de los puntos cardinales de la calidad democrática del país: la asignación de las cantidades debe hacerse conforme a los principios antes mencionados y no como arma que favorezca o castigue líneas editoriales de medios de comunicación.

## **6. Estudio de caso: Radio Castellón contra varios ayuntamientos de la provincia**

Para el estudio de caso analizamos las cuatro sentencias del Tribunal Constitucional que recaen sobre la exclusión en el reparto de los fondos de la Publicidad Institucional. Son las siguientes: STC 104/2014, de 23 de junio, promovida por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón (Ayuntamiento de Castellón de la Plana); STC 130/2014, de 21 de julio, promovida por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón (Ayuntamiento de Vila-Real); STC 147/2014, de 22 de septiembre, promovida por Radio Castellón S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón (Ayuntamiento de Almazora); STC 160/2014, de 6 de octubre de 2014, promovida por Radio Castellón, S.A.,

en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón (Ayuntamiento de Burriana).

Radio Castellón S.A. es la empresa periodística matriz de las emisoras radiofónicas Radio Castellón SER, 40 Principales Castellón, Cadena Dial Castellón y M80 Radio Castellón (con las pertinentes desconexiones locales para la emisión de programación y por consiguiente con derecho a la publicidad local). Para no repetirnos, nos referiremos a la parte actora como Cadena SER. De otro lado, la oposición a dichas pretensiones estaba representada por los Ayuntamientos de Castellón de la Plana; Vila-real; Almazora; y Burriana, todos de la provincia de Castellón. Los hechos de las cuatro demandas de amparo (recursos números 6050-2012; 6051-2012; 6119-2012; 2477-2013) son, en síntesis, los siguientes:

### **6.1. Los hechos**

Para evitar la repetición en los razonamientos, el análisis se centrará en la primera de las sentencias (STC 104/2014 de 23 de junio) por ser la primera y porque marca el proceder y los razonamientos jurídicos del Tribunal Constitucional en el resto de los casos, llegando a las mismas conclusiones y fallo final. La Cadena SER interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales denunciando la vía de hecho de los cuatro Ayuntamientos de la provincia de Castellón citados, por no haber sido receptora de ninguna campaña de publicidad institucional en 2009 por parte de ninguno de ellos, a diferencia de lo ocurrido en años precedentes (una media de 82.822,99 euros entre 2004 y 2007, 17.400 euros en 2008 y cero euros en 2009 según la propia emisora). La Cadena SER alegaba que la decisión adoptada por los consistorios resultaba discriminatoria, pues al negarle dicho ingreso publicitario, que sí se repartía entre el resto de las emisoras, ponía en riesgo la viabilidad de la cadena. Para justificar la discriminación alegaba en su demanda lo siguiente:

- a) Que a las cuatro Administraciones locales demandadas les constaba —dato que se acreditaba mediante certificado del Estudio General de Medios (en adelante EGM)— que la Cadena SER y sus radiofórmulas (40 Principales, M80 Radio, Cadena Dial) contaban con la condición de líderes de audiencia en el ámbito territorial de referencia.
- b) Que la demandante ofrecía precios que eran acordes a su posición de liderazgo y repercusión mediática, y en todo caso, análogos a los de la competencia, Cadena COPE y Onda Cero, emisoras que sí recibieron publicidad institucional.

- c) Que las Administraciones demandadas, pese a lo anterior, excluyeron a la Cadena SER por completo de toda asignación de campañas de publicidad institucional cuando todos los Consistorios disponían de presupuesto suficiente para la inversión.
- d) Que ese modo de proceder evidenciaba una arbitrariedad discriminatoria; una directriz sistemática y sostenida en el tiempo a través de una vía de hecho al repetirse en cada una de las campañas institucionales sucesivas.
- e) Que la línea editorial -sostenía la demandante- no puede ser nunca razón legítima para que los Ayuntamientos demandados prescindieran de quien demostraba ser líder de audiencia en su territorio, no atisbándose, sin embargo, otra razón profesional que explicase la actuación administrativa. Más bien parecía un castigo o una represalia directa por el ejercicio libre del derecho a la libertad de información y expresión.
- f) Que los Ayuntamientos no habían explicado con criterios objetivos la justificación de dichas decisiones, tampoco con ocasión de los requerimientos fehacientes efectuados por la entidad demandante en noviembre de 2009.
- g) Que dichos comportamientos infringían lo estipulado en la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana; también en la Ley 29/2005 de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional; los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) así como a la libertad de expresión y de información (art. 20 CE), y expresa una vulneración de principios jurídicos básicos en la actuación de las Administraciones públicas, como los de imparcialidad, arbitrariedad y legalidad (art. 9.2 CE).
- h) Que las adjudicaciones de publicidad institucional al no superar individualmente la cifra mínima necesaria para someterse a los procedimientos ordinarios de contratación ofrecían a las Administraciones públicas un amplio margen de discrecionalidad, que no debe interpretarse como un salvoconducto para justificar la discriminación que se denuncia en la demanda.
- i) La Cadena SER, en el súplico, reclamaba al Tribunal Constitucional la declaración de vulneración de aquellos derechos fundamentales, la nulidad de la vía de hecho en la asignación discriminatoria de publicidad institucional, el cese de esta y una reparación económica, equivalente al 80 por 100 de las contrataciones de publicidad institucional en el medio radiofónico que la demandada hubiera

asignado y que obtuvo la mayor distribución en el período 2008-2009.

Por su parte, los cuatro Ayuntamientos oponían, para defender que su proceder estaba ajustado a derecho, los siguientes hechos:

- a) Que la contratación de la publicidad institucional en los Ayuntamientos respondía a las exigencias de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, y a los de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional.
- b) Que las distintas administraciones pretendieron con su decisión optimizar los recursos públicos sin perder, con ello, el impacto mediático de sus mensajes pues aducían que la difusión necesaria para mantener informada a la ciudadanía se garantizaba con las emisoras seleccionadas.
- c) Que la Cadena SER presentaba los precios de las tarifas de publicidad más caros del mercado radiofónico en las respectivas ciudades por unidad de cuña publicitaria en los horarios en que la inserción de campañas debía llegar a la máxima audiencia. Por tanto, para equilibrar los presupuestos, la única opción era contratar la publicidad institucional en la Cadena SER, en los horarios de baja audiencia, lo que, sin duda, provocaba una pérdida de impacto del mensaje si se utilizaba la Cadena SER.
- d) Que la actuación de los Ayuntamientos revelaba un legítimo ejercicio de la discrecionalidad administrativa con el fin de obtener la mayor satisfacción de los intereses generales, a los que debe servir con preferencia según el art. 103.1 CE, y cuyo objetivo era lograr la máxima eficacia de los recursos públicos.
- e) Que la Cadena SER pretendía comparar circunstancias que no admiten contraste, puesto que, pese a tener más audiencia, ésta no se consigue en todas las franjas horarias y sus tarifas eran más elevadas que las del resto de medios de comunicación radiofónicos (casi el doble respecto de Onda Cero y el triple respecto de la Cadena COPE), por lo que no habría identidad de los supuestos fácticos ni, por consiguiente, un problema de desigualdad de trato, que proscribiera el art. 14 CE.

## **6.2. El fallo del Tribunal Constitucional**

La sentencia 104/2014 de 23 de junio se encarga, en primer lugar, de indicar si existe o no vulneración del principio de no discriminación reconocido en el artículo 14 CE por la existencia de una línea editorial crítica con la ideología

del Ayuntamiento de Castellón de la Plana, gobernado en la fecha, por el Partido Popular, como ocurría con el resto de los Ayuntamientos.

Para resolver esta primera cuestión el Tribunal Constitucional recurre a su doctrina sobre la prueba indiciaria: es la demandante (Cadena SER) quien debe, para que se produzca la inversión de la prueba, ofrecer un indicio razonable que sustente que tener una línea crítica con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana justifica la exclusión de los recursos de la publicidad institucional. Recuerda el Tribunal Constitucional (por todas la SSTC 90/1997, de 6 de mayo, y 66/2002, de 21 de marzo) que no es suficiente la mera alegación de vulneración del artículo 14 de la CE<sup>3</sup>, sino que se requiere la constatación de un hecho o conjunto de hechos que permita deducir la posible lesión de la no discriminación. Una vez que los hechos prueben la posible lesión del artículo 14 de la CE, la parte demandada deberá mostrar que, de un lado, su actuación está sustentada en causas ajenas a la vulneración (la que indiciariamente se ha probado, en este caso la discriminación hacia la Cadena SER por razones ideológicas); y de otro; que su proceder tenía entidad suficiente para justificar la diferencia de trato con el resto de emisoras que sí contaban con la emisión de publicidad institucional.

Por tanto, el Tribunal Constitucional se pregunta si la parte actora acreditó la existencia de indicios suficiente que justificara la acción que denuncia como vulneradora del principio de igualdad apoyada en su línea editorial. Lo que defiende el Tribunal Constitucional es que la tendencia editorial (presupuesto en el que se basa la hipótesis de la lesión denunciada) y el diferente trato recibido en la asignación de recursos procedentes de la publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva) deben estar unidos por otros elementos que indiciariamente unan ambas situaciones fácticas, de tal forma que puedan abrir razonablemente la hipótesis de la vulneración del derecho fundamental. En definitiva, han de existir elementos que pongan en conexión el factor protegido, es decir, la opinión, la línea editorial, con el resultado perjudicial que se denuncia, la exclusión del reparto de la publicidad institucional. El Tribunal Constitucional acabó por constatar que la línea editorial crítica con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana no era argumento ni prueba suficiente para permitir invertir la carga de la prueba.

---

<sup>3</sup> «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Al no conseguir elementos de unión entre los dos elementos alegados, el Tribunal Constitucional entiende que no es el Ayuntamiento de Castellón quien debe probar la constitucionalidad de su actuación (justificar la exclusión de la Cadena SER del reparto de la publicidad institucional), sino la Cadena SER quien debe probar que la lesión, es decir, su línea editorial es la causa que justifica la exclusión del reparto de los fondos de la publicidad institucional. La empresa radiofónica no consigue probar la vulneración del principio de no discriminación por razón de opinión al no probar la existencia de un nexo que permitiera demostrar que su línea editorial crítica con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana es la causa de la retirada de la inversión en publicidad institucional.

No obstante, el Tribunal Constitucional va a estimar la demanda de amparo recurriendo a la injustificada y desproporcionada desigualdad de trato entre las distintas emisoras de radio, sobre todo teniendo en cuenta que, según los datos aportados del EGM por la demandante, la Cadena SER era líder de audiencia en distintas franjas horarias. Para explicar su decisión el Tribunal Constitucional recurre a su doctrina sobre el derecho a la igualdad, recordando que ésta no implica en todos los casos un tratamiento igual sin tener en cuenta el contexto de los hechos, que pueden convertirse en elementos diferenciadores de relevancia jurídica.

Aclara, en primer lugar, que el mandato constitucional del artículo 14 de la CE se traduce en que: a iguales supuestos de hecho se aplican iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, proscribe la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. De este principio general, se infiere, en segundo lugar, que no toda desigualdad de trato supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 de la CE, por lo que el Tribunal Constitucional defiende que "también es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida".

Finalmente, en tercer lugar, indica que no será admisible constitucionalmente dentro del artículo 14 de la CE las actuaciones institucionales que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello. Como recordara en su asentada jurisprudencia STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3, (...) no están permitidas "las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados".

En definitiva, por lo que se interroga el Tribunal Constitucional es si la diferencia de trato existente estaba justificada o no, si era razonable dicha diferenciación (la no asignación de recursos procedentes de la publicidad institucional) y, sobre todo, si las consecuencias de tal actuación eran proporcionales a los fines pretendidos por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, quien, recordemos, con la emisión de los mensajes de la publicidad institucional, pretendía llegar al mayor número de personas posible.

Para comprender la trascendencia del fallo es necesario centrarnos en algunos aspectos clave de esta sentencia, pues serán usados como argumentos para conceder el derecho de amparo a la Cadena SER en los otros tres. En primer lugar, la exclusión de la Cadena SER del reparto de fondos de la publicidad institucional, desde el año 2008, no se justifica por sí misma en una variación desmedida de sus tarifas. En segundo lugar, aunque el artículo 7.3 de la Ley 7/2003 de la Comunidad Valenciana refiere a que las instituciones valencianas no podrán abonar precios abusivos por las inserciones de publicidad institucional sin proporción en la regulación normal del mercado, el Tribunal Constitucional defiende que un precio superior en término de gasto por cuña, per se, no implica desproporcionalidad ni abusividad por parte de la empresa que dispone de esa mayor tarifa. El Tribunal Constitucional considera que las mayores tarifas de la Cadena SER no son causa suficiente para justificar la exclusión del reparto de publicidad institucional.

Finalmente, el Tribunal Constitucional considera que el trato diferenciado respecto de las otras emisoras no es razonable ni proporcional. El Ayuntamiento de Castellón de la Plana limita, sin razones conocidas, a una parte muy representativa del mensaje que desea difundir a través de la publicidad institucional, y además niega una fuente de financiación a la emisora excluida. El Tribunal Constitucional concluye que "la vía de hecho del Ayuntamiento, por tanto, resulta contraria al principio de igualdad (art. 14 CE)", al excluir absolutamente del reparto a un medio de comunicación relevante en implantación y audiencia sin justificación administrativa.

## **7. Discusión y conclusiones**

Desde un punto de vista técnico-jurídico esta sentencia, que marca el proceder del Tribunal Constitucional para los otros tres recursos de amparo, corrige la inconsistente decisión del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que aceptaba la postura del Ayuntamiento de Castellón de la Plana, cuando indicaba que no cabía la comparación posible entre las emisoras receptoras de la publicidad institucional, porque había elementos dispares, al tener precios de tarifas muy distintos. El Tribunal

Constitucional da por buenos los criterios técnicos que demuestran que el mayor precio de las tarifas publicitarias de la Cadena SER respondía a una decisión razonable y proporcionada dentro del mercado publicitario, pues el EGM señalaba que dicha emisora era líder de audiencia en determinadas franjas horarias, lo que justificaba el aumento de sus precios de un año para otro, sin que éstos pudieran ser calificado de abusivos.

Se induce, por tanto, que cobrar un mayor precio por la inserción de las cuñas publicitarias por gozar de una mejor posición en el mercado de las audiencias, en función de las franjas y los públicos, es una decisión razonable y cumple con “los principios de eficacia, eficiencia y objetividad” exigidos por la normativa valenciana para la determinación de la elección de los medios de difusión.

El artículo 7.2 de la Ley 7/2003 de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana<sup>4</sup> expone varios elementos a valorar en el reparto, como las características de los destinatarios, el ámbito e implantación territorial, la audiencia de los medios, el coste de las inserciones publicitarias u otros criterios análogos. Dado que el Ayuntamiento de Castellón de la Plana no desvirtúa el dato ofrecido por el EGM, la exclusión de la Cadena SER del reparto de los fondos de publicidad institucional no es razonable ni proporcional.

Ahora bien, y no menos interesante, analizada desde un punto de vista periodístico, esta sentencia del Tribunal Constitucional, y las subsiguientes, no entraron en el fondo que afecta al fundamental derecho a la libertad de expresión del artículo 20 de la CE por mantener la Cadena SER una línea editorial crítica con el Ayuntamiento, así como tampoco en si había vulnerado el principio de neutralidad exigible a toda Administración Pública.

Desde nuestra perspectiva, los cuatro ayuntamientos valencianos vulneraron el principio de neutralidad que se deduce de los preceptos de la Constitución, tal y como los hemos expuestos en los párrafos precedentes. Las cuatro instituciones públicas hicieron un uso interesado de los recursos públicos para castigar una línea editorial crítica con sus actuaciones. Al excluir sin justificación razonable y proporcionada a la Cadena SER de los fondos de la publicidad institucional de los cuatro ayuntamientos durante varios años, como indican las sentencias del Tribunal Constitucional, también se vulnera el principio de neutralidad que debe favorecer los intereses

---

<sup>4</sup> Debe aclararse que la norma fue, precisamente, derogada y sustituida en 2018, cuatro años después de las sentencias del Tribunal Constitucional, como se ha comentado en el epígrafe 1.

generales, y el de eficacia en la actuación administrativa, cuyo cumplimiento debe presidir cualquier decisión que adopte un poder público, más aún cuando de fondos públicos se trata, en aplicación de lo previsto en el artículo 103 CE.

En este sentido, puede pensarse que las instituciones públicas quisieron instrumentalizar los medios de comunicación con fines y propósitos ideológicos particulares, lo que conlleva un empobrecimiento de la calidad democrática al favorecer o perjudicar por afinidad ideológica a unos u otros medios de comunicación, que se presuponen intermediarios y vehículos para que la ciudadanía tenga los elementos necesarios para formarse una opinión pública crítica que contribuya al sistema democrático.

Finalmente, el Tribunal Constitucional defiende que no se ha vulnerado el derecho fundamental a la libertad de expresión porque no se ha conseguido encontrar el nexo causal entre la exclusión del reparto de los fondos de la publicidad institucional y la línea editorial de la Cadena SER. Y, sobre todo, lo indica así porque la empresa radiofónica, "como todos los medios de comunicación -indica la sentencia- tienen a gala revestir su proceder de imparcialidad". Es decir, el Tribunal Constitucional entiende que difícilmente los consistorios valencianos (todos ellos gobernados por el Partido Popular) la pudieron excluir por su línea editorial.

Quizá el Tribunal Constitucional equipara el concepto de imparcialidad periodística con el concepto de imparcialidad judicial, cuando son muy diferentes. Si bien el concepto de imparcialidad judicial debe entenderse como la posición neutral del juzgador respecto de los sujetos jurídicos afectados ante los hechos que juzga y ante la aplicación de la Ley correspondiente, nada tiene que ver con el concepto de imparcialidad en el mundo del periodismo. La imparcialidad en el campo periodístico es un término escurridizo que, en todo caso, debe ser entendido como la postura determinada de un medio de comunicación ante los hechos de la realidad informativa que interpreta. Los medios de comunicación, en su quehacer profesional no son imparciales, muy al contrario, seleccionan los hechos, los interpretan, los contextualizan, de un lado, partiendo de su línea editorial, y de otro, aplicando los distintos géneros. Lo que se plasma en los discursos informativos de los medios viene predeterminado por los presupuestos filosófico-políticos que defienden gracias a su línea editorial. Y, aunque la perspectiva que se utiliza por los medios no puede ser neutral, ni imparcial ni objetiva, con ello no se quiere decir que su labor profesional se aleje de la honestidad y de la veracidad, requisitos constitucionalmente exigibles.

El comportamiento de los cuatro ayuntamientos de la comunidad valenciana nos induce a pensar que algunas administraciones públicas están jugando el mismo rol influenciador que las empresas privadas que invierten en publicidad en los medios de comunicación. Es decir, como la administración pública inversora es concededora de que la publicidad (sea ésta institucional, pública; comercial, privada) es la fuente principal de ingreso de los medios de comunicación, puede, con ello, intentar condicionar las líneas editoriales de los medios, tal y como lo ha entendido también Pérez Gómez (2002). Este planteamiento se puede apreciar desde dos perspectivas: o se castiga al medio crítico por ejercer su tarea diaria de enjuiciar la actuación de la administración pública, o se favorece al medio amigo cuando en su ejercicio diario potencia, realza y beneficia las actuaciones del gobierno o, al menos, no publica, desplaza o enmascara decisiones polémicas o impopulares.

La publicidad institucional, que procede de los impuestos de toda la ciudadanía, se puede convertir en una sugestionadora "golosina" en manos de los poderes públicos con los que presionar directa o indirectamente las líneas editoriales de los medios de comunicación, críticos o afines. Y desde nuestra perspectiva, esta posibilidad atenta contra los derechos del artículo 20.1.a) y 20.1d) de la Constitución, al confundir los principios ideológicos, propios de los partidos políticos, con las líneas editoriales, rasgo diferenciador de los medios de comunicación, sujetos al concepto de veracidad anteriormente mencionado como principio constitucional exigido. Y de ahí, se llega a la confusión de tomar como sinónimos a los potenciales votantes de un partido con los receptores de un determinado medio de comunicación. Lógicamente esta forma de proceder de las administraciones públicas no respeta el principio de neutralidad ni tampoco la transparencia, exigencias ineludibles tanto del buen gobierno como de la buena administración. Lástima que sobre estos principios no se pronunciara el Tribunal Constitucional en ninguna de las cuatro sentencias estudiadas, lo que quizás ayudaría a avanzar en esta problemática tal y como planteaba nuestra hipótesis.

En definitiva, y a tenor de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, se precisa un esfuerzo real por parte de todas las partes implicadas para mayor claridad en los métodos de reparto de la publicidad institucional, con criterios objetivos y públicos, que impidan a los poderes públicos hacer un uso instrumentalizado de los medios de comunicación social, un elemento de especial sensibilidad en el desarrollo de un sistema democrático.

## Bibliografía

- AGUADO-GUADALUPE, G. (2018). "Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24, Vol. 2: 993-1005. <https://doi.org/10.5209/ESMP.62198>
- ALONSO NUEZ, M. J. y MARTÍNEZ, J. R. (2011). "Desregulación y política de competencia: un análisis empírico". *El Trimestre Económico*, núm. 309, Vol. 78: 87-114. <http://www.jstor.org/stable/23347230>
- BASSAT, L. 2006. *El libro rojo de las marcas: cómo construir marcas de éxito*. Barcelona: DeBolsillo.
- BENAVIDES DELGADO, J. (2010). "Qué pasa en España con las marcas y la publicidad en el ámbito de la comunicación institucional". *Icono14*, núm. 2, Vol. 8: 72-89. <https://doi.org/10.7195/ri14.v8i2.247>
- BENEDICTO CÓRDOBA, M. (2023). "Nanomimética organizacional: un nuevo modelo de gestión inspirada en lo más pequeño", en OLIVER CUELLO, R. (ed.), *Derecho, la Empresa y la Comunicación en la sociedad de la información*. Barcelona: J.M Bosch, pp. 77-94.
- BOIX PALOP, A. y COTINO HUESO, L. 2021. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- COHEN, N. y ROJAS, G. G. (2019). "El proceso de investigación y los diseños", en *Metodología de la investigación, ¿para qué?: La producción de los datos y los diseños*. CLACSO, pp. 231-266. <https://doi.org/10.2307/j.ctvxcrcxz.11>
- CRAIN, M. (2021). "The revolution will be commercialized" en *Profit over Privacy: How Surveillance Advertising Conquered the Internet*. Minnesota: University of Minnesota Press, pp. 19-40 <https://doi.org/10.5749/j.ctv20zbktn.4>
- DÍAZ, S.A, MENDOZA, V.M y PORRAS, C.M. (2011). "Una guía para la elaboración de estudios de caso". *Razón y Palabra*, núm. 75. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199518706040>
- DÍEZ GARRIDO, M. (2024). "Transparencia y Cuarto Poder en España. Un estudio sobre el valor del acceso a la información para el periodismo y en la lucha contra la desinformación". *Doxa Comunicación*, núm. 38: 391-415. <https://doi.org/10.31921/doxacom.n38a1914>
- FELIU ALBADALEJO, Á. (2011). "La publicidad institucional en la arena parlamentaria española". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66: 454-481. <https://doi.org/10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481>

- FELIU GARCÍA, E., y FELIU ALBADALEJO, Á. (2016). Publicidad institucional y cambio de gobierno. En *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y Pensamiento: Comunicracia y Desarrollo Social*. Sevilla: Egregius: pp. 603-622.
- FERNÁNDEZ ALONSO, I. y ESPÍN HERAS, M. (2022). "Políticas relativas a la publicidad institucional y comercial del Gobierno español (2016-2021)". *Derecom: Revista Internacional de Derecho de la Comunicación y las Nuevas Tecnologías*, núm. 33: 71-85.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J. M., y GALDÁMEZ MORALES, A. 2022. *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*. Pamplona: Aranzadi.
- FOCKE, F., RUENZI, S. y UNGEHEUER, M. (2020), "Advertising, Attention, and Financial Markets". *The Review of Financial Studies*, núm 10, Vol. 33: 4676-4720. <https://www.jstor.org/stable/48587116>
- 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*, núm. 27, Vol. 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*, núm. 13, Vol. 2: 107-128. <https://doi.org/10.51915/ret.183>
- GAVARA DE CARA, J.C. (2023). *El principio de neutralidad en la Constitución Española*. Barcelona: J.M. Bosch.
- GUICHOT, E. (2014). "El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno" en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la ley 19/ 2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, pp. 17-34.
- GUICHOT, E. (2016). "El reparto de reparto de la publicidad institucional entre los medios de comunicación; transparencia, objetividad y control". *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175: 85-125.
- GUICHOT, E. y BOIX PALOP, A. 2022. *Derecho de la comunicación*. Madrid: lustel.

- HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2023). "Neutralidad institucional en la campaña electoral" en GAVARA DE CARA, J.C., y DE MIGUEL BÁRCENA, J. (eds.). *La neutralidad en el Estado constitucional*. Barcelona: J.M. Bosch, pp. 229-272.
- MAGALLÓN ROSA, R. (2020). "La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social". *Área Abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria*, núm 20 (vol. 3), 385-400. <https://doi.org/10.5209/arab.67255>
- MAGALLÓN ROSA, R. (2022). "La publicidad institucional de la Comunidad de Madrid. Evolución de su transparencia y rendición de cuentas". *Revista Internacional de Derecho de la Comunicación y las Nuevas Tecnologías*, núm. 33: 113-135.
- MARTÍNEZ PASTOR, E. (2012). "Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias". *Comunicación y Hombre*, núm. 8, pp. 51-63. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63>
- MEESE, J. (2023). "Digital Advertising and Democratic Harms" en *Digital Platforms and the Press*. Bristol: Intellect: pp. 33-52. <https://doi.org/10.2307/jj.4908263.8>
- MOREU, E. (2005). *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*. Pamplona: Aranzadi, 2005.
- MORENO LUZÓN, J. (1999), El clientelismo político. Historia de un concepto multidisciplinar, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105: 73-95.
- PALE, M. B. (2019). "Diseño metodológico de la investigación" en *Chanubtasel-p'ijubtasel: Reflexiones filosóficas de los pueblos originarios*. CLACSO, pp. 43-48. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm6v.7>
- PAZOS, J. G. (2019). "Los grupos de comunicación dominantes" en *Medios de comunicación: ¿al servicio de quién?* CLACSO, pp. 33-94. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm030s.5>
- PÉREZ CONCHILLO, E. y MONTILLA MARTOS, J. A. 2023. *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*. Pamplona: Aranzadi.
- PÉREZ GÓMEZ, A. 2002. *El control de las concentraciones de medios de comunicación: Derecho español y comparado*. Madrid: Dykinson.
- PONCE SOLÉ, J. (2016). "La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración". *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175: 57-74.

- RAMOS SERRANO, M., GARRIDO LORA, M., y RODRÍGUEZ CENTENO, J.C. (2009). "Análisis comparativo de la publicidad institucional en España. Objetivos y cualidades discursivas". *Questiones Publicitarias*, monografía 3, 227-245. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.117>
- REIG, R. 2015. *Crisis del sistema. Crisis del periodismo. Contexto estructural y deseos de cambio*. Barcelona: Gedisa.
- REYES, E. A. (2023). "Análisis comparado de la experiencia en España" en PRIETO, A. (ed.). *Incrementando el impacto de los Pactos de Integridad en la contratación pública: un análisis desde la experiencia en España*. Basilea: Basel Institute on Governance, pp. 13-20. <http://www.jstor.org/stable/resrep51654.10>
- RIOS, V. (2022). "The Power of Images: Using an Equity and Inclusion Lens in Municipal Advertising". *National Civic Review*, núm. 111, Vol. 3: 68-73. <https://www.jstor.org/stable/48696769>
- ROJAS-ANDRÉS, R., ÁLVAREZ-PERALTA, M. (2022). "Injerencias gubernamentales en la competencia entre medios de comunicación: el gasto público en publicidad institucional", en GARCÍA-ORTA, M.J., y MARTÍN SANTOS, R. (coords.), *El poder de la comunicación: periodismo, educación y feminismo*. Madrid: Dykinson, pp. 135-153.
- SANTOS, J.A., PI PUIG, A. y RAUSKY, M. (2018). "Métodos mixtos y reflexividad: explorando posibles articulaciones" en PIOVANI, J. y MUÑIZ TERRA, L. (coords.), *¿Condenados a la reflexividad?: apuntes para repensar el proceso de investigación social*. CLACSO, pp. 254-283. <https://doi.org/10.2307/j.ctvn5tzjw.14>
- SCHMITT, C. y KELSEN, H. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMUNICACIÓN. 2023. *Plan 2023 de Publicidad y Comunicación Institucional*. Fecha de consulta: 3 de junio de 2024. <https://acortar.link/IGK1uZ>
- SUÁREZ, L. (2016). "Racionalización, reforma y modernización administrativa: estado del proceso en Galicia". *Revista de Investigaciones políticas y sociológicas (RIPS)*, núm. 2, Vol. 15: 183-200. <https://doi.org/10.15304/rips.15.2.3626>

- TAPIA, A., y MARÍN, C. (2018). "El Open Data de la Publicidad Institucional". *Revista General de Información y Documentación*, núm. 28 (Vol. 2), 507-524. <https://doi.org/10.5209/RGID.62837>
- VÁZQUEZ ALONSO, V.J. (2017), "La neutralidad del Estado y el problema del government speech". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177: 13-55. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.01>
- VÁZQUEZ ALONSO, V.J. (2019), "La neutralidad institucional y el principio democrático: breves reflexiones sobre una realidad paradójica, a propósito de ciertas polémicas recientes" en CARRASCO DURÁN, M., y RODRÍGUEZ RUIZ, B. (dirs.), *La participación ciudadana como pilar del estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Pamplona: Aranzadi, pp. 85-96.
- VONDERAU, P. (2021). "Advertising and Modernity: A Critical Reassessment" en FLORIN, B., VONDERAU, P. y ZIMMERMANN, Y. (eds.), *Advertising and the Transformation of Screen Cultures*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, pp. 51-76. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1t1kgh7.5>