



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES
MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA.

ANTEPROYECTO DE LEY DE PUBLICIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Memoria del análisis de impacto normativo

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (Secretaría de Estado de Comunicación). Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.	Fecha	13 de febrero de 2026
Título de la norma	Anteproyecto de Ley de publicidad del sector público		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La presente ley regula el régimen jurídico de la publicidad del sector público estatal y la normativa básica aplicable en esta materia al resto de Administraciones públicas.		
Objetivos que se persiguen	La finalidad principal de la ley es actualizar el régimen de la publicidad del sector público a la actual transformación del panorama informativo y fortalecer la eficiencia y la transparencia en la utilización de los recursos públicos en el ámbito de la publicidad y de la comunicación del sector público estatal. Se persigue también garantizar la adecuada implementación de las medidas relativas a la publicidad del sector público previstas en el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) mediante su inclusión de manera ordenada en el ordenamiento jurídico español respetando las competencias de las distintas Administraciones públicas.		
Principales alternativas consideradas	Inactividad normativa. Se ha desestimado la opción, puesto que las características del panorama informativo y publicitario actual y las novedades introducidas por el		

Reglamento (UE) 2024/1083 requieren modificaciones en el régimen jurídico de la publicidad para facilitar la actuación eficiente y transparente de las Administraciones públicas y el adecuado servicio a los ciudadanos.

Modificar la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Se ha descartado por razones de técnica normativa al ser necesaria la introducción de numerosas modificaciones que resultan difíciles de incluir en la estructura de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de una manera comprensible, clara y concisa.

CONTENIDO

La norma se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva que consta de tres títulos, que incorporan veintitrés artículos; una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El título I establece las disposiciones generales que se recogen en tres artículos:

El artículo 1 define el objeto de la ley.

El artículo 2 establece su ámbito de aplicación.

El artículo 3 relaciona las definiciones a efectos de la ley.

El título II establece el régimen general de la publicidad del sector público y contiene los artículos 4 a 6:

El artículo 4 dispone las reglas básicas de asignación de fondos públicos para publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea.

El artículo 5 se refiere a los organismos competentes para el seguimiento de la asignación del gasto en publicidad del sector público a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea.

El artículo 6 regula las prohibiciones que rigen la difusión de las campañas de publicidad y acciones de comunicación.

El título III desarrolla el régimen general de la publicidad del sector público estatal y se estructura en cuatro capítulos:

El capítulo I incluye las disposiciones generales, y contiene los artículos 7 a 14:

El artículo 7 establece la regulación aplicable en esta materia.

El artículo 8 dispone las lenguas a emplear en la publicidad del sector público estatal.

El artículo 9 prevé el fomento de soportes respetuosos con el medio ambiente.

El artículo 10 establece las garantías de accesibilidad a la publicidad del sector público estatal.

El artículo 11 dispone las reglas de asignación de fondos del sector público estatal para publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea.

El artículo 12 prevé la fijación de criterios para garantizar la transparencia en la contratación pública.

El artículo 13 regula el informe anual de publicidad del sector público estatal.

El artículo 14 establece el seguimiento por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia del gasto en publicidad asignado a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea.

El capítulo II regula la Comisión de publicidad y comunicación, y contiene los artículos 15 y 16:

El artículo 15 establece su naturaleza y funciones.

El artículo 16 prevé el sistema de garantías ante la Comisión de publicidad y comunicación para cualquier persona física o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos por las campañas de publicidad y acciones de comunicación que incurran en alguna de las prohibiciones previstas en esta ley.

El capítulo III dispone las reglas específicas aplicables a la publicidad y comunicación institucional y contiene los artículos 17 a 21:

El artículo 17 establece los requisitos de las campañas publicitarias y acciones de comunicación institucionales.

El artículo 18 regula el plan anual de publicidad y comunicación institucional.

El artículo 19 prevé la posibilidad excepcional de realizar campañas no previstas en el plan anual de publicidad y comunicación institucional.

El artículo 20 dispone la adecuación de las campañas de publicidad y acciones de comunicación institucionales a la normativa reguladora de la imagen institucional de la Administración General del Estado.

El artículo 21 contiene las reglas aplicables en el contexto de procesos electorales y de referéndum.

El capítulo IV dispone las reglas específicas aplicables a la publicidad industrial, comercial y mercantil y contiene los artículos 22 y 23:

El artículo 22 establece el régimen aplicable a las campañas de publicidad industrial, comercial o mercantil.

El artículo 23 regula la transparencia en la publicidad industrial, comercial o mercantil.

La disposición adicional única prevé la designación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia como autoridad de control en el marco de lo previsto en el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política

La disposición transitoria única se refiere a la Comisión de publicidad y comunicación institucional.

La disposición derogatoria única contiene la derogación de normas.

Las disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta establecen, respectivamente, la modificación de la Ley 3/2013, 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el título competencial aplicable, la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley y su régimen de entrada en vigor.

ANÁLISIS JURÍDICO

Rango de la norma

Se trata de una ley.

Entrada en vigor y vigencia

La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a excepción del requisito de inscripción registral de los prestadores de servicios de medios de comunicación establecido en el artículo 11, que entrará en vigor a los seis meses de la creación del registro previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual

Normas que quedan derogadas

Se deroga expresamente la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente ley.

ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La presente ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 149.1. 18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Consulta pública

Sí No

Audiencia información públicas	e Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	
Informes evacuados	<p>Se recabarán los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). - Informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, como proponente de la norma (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, como proponente de la norma (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). - Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). - Informe de todos los Ministerios no proponentes del anteproyecto (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). <p>Otros informes: Comisión de publicidad y comunicación institucional, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Consejo de las Lenguas Oficiales, Consejo Nacional de Discapacidad. Asimismo, se recabará el Dictamen del Consejo de Estado (artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)</p>	
ANALISIS DE IMPACTOS		
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	La norma tiene efectos sobre la economía.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.

		<input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma: <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. <input type="checkbox"/> Implica disminución del gasto.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
Impacto de género	La norma tiene un impacto	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Impacto de carácter medioambiental.	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>

	<p>Impacto por razón de cambio climático.</p> <p>Impacto en la infancia y la adolescencia.</p>	
OTRAS CONSIDERACIONES		

1. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

1.1. Motivación

Transcurridos veinte años desde la aprobación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, la actividad comunicativa del sector público para dar a conocer a los ciudadanos información veraz y neutral sobre sus políticas públicas, los servicios que presta y las actividades que desarrolla, requiere de la aprobación de una nueva norma que sustituya el régimen actualmente vigente y permita adaptar la actuación de las Administraciones públicas a la transformación del ecosistema de internet y los servicios de la sociedad de la información y al actual panorama informativo, fortaleciendo la eficiencia en el servicio a los ciudadanos y la transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Desde la entrada en vigor de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, el mercado publicitario ha sido objeto de una transformación en la que el consumo de medios ha evolucionado hacia un mayor protagonismo de los medios digitales. Las Administraciones públicas deben adaptarse a este nuevo entorno, teniendo en consideración el desarrollo de técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos, como son los sistemas de medición de audiencias, y aplicando criterios en la compra de espacios publicitarios que garanticen un óptimo grado de difusión de los mensajes entre el público objetivo. La presente ley responde a la necesidad de actualizar y mejorar el régimen de la publicidad a la vista de la experiencia de los últimos veinte años.

La aprobación de esta ley responde también a la necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la acción comunicativa de los poderes públicos. El Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) presta especial atención a la consideración de la publicidad del sector público como una fuente de ingresos importante para muchos prestadores de servicios de medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea, que contribuye a su sostenibilidad económica (considerando 72). Uno de los objetivos de este Reglamento es garantizar, además de la transparencia, también la objetividad, proporcionalidad y no discriminación en la asignación de fondos públicos u otros recursos estatales, así como evitar el riesgo de subvención encubierta y de influencia política indebida sobre los medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea (considerando 73)

Por ello, a fin de asegurar una competencia sin distorsiones y evitar el riesgo de subvención encubierta y de influencia política indebida sobre los medios de comunicación, el Reglamento establece en su artículo 25 requisitos comunes de transparencia, objetividad, proporcionalidad y no discriminación en la asignación de fondos públicos u otros recursos a los prestadores de servicios de medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea, que se desarrollan en la presente ley. Se persigue con ello garantizar la adecuada implementación de las medidas relativas a la publicidad del sector público previstas en el Reglamento (UE) 2024/1083 mediante su inclusión de manera ordenada en el ordenamiento jurídico español respetando las competencias de las distintas Administraciones públicas.

En relación con la publicidad del sector público estatal, la presente norma forma parte de la implementación del Plan de Acción para la Democracia aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024, en el que uno de los ejes de actuación es fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo. Este Plan, en consonancia con el Reglamento (UE) 2024/1083, reconoce que la ciudadanía debe conocer las fuentes de financiación de los medios, la identidad de sus accionistas, la publicidad institucional que reciben y sus cifras de audiencia de forma honesta. Para ello, el Plan de Acción para la Democracia reconoce la necesidad de introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en la asignación de la publicidad y fijar límites a la financiación que las Administraciones públicas pueden dedicar a los medios de comunicación, para que no haya medios privados esencialmente impulsados por o dependientes de Administraciones públicas.

1.2. Fines y objetivos perseguidos

La finalidad principal de la ley es actualizar el régimen de la publicidad del sector público a la actual transformación del panorama informativo y fortalecer la eficiencia y la transparencia en la utilización de los recursos públicos en el ámbito de la publicidad y de la comunicación del sector público estatal.

Se persigue también garantizar la adecuada implementación de las medidas relativas a la publicidad del sector público previstas en el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) mediante su inclusión de manera ordenada en el ordenamiento jurídico español respetando las competencias de las distintas Administraciones públicas.

1.3. Análisis de las alternativas

En cuanto a las posibles soluciones alternativas, se ha valorado la denominada “alternativa cero”, esto es, la inactividad normativa, bajo la premisa (que recoge la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN) de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

Esta opción se ha desestimado pues las características del panorama informativo y publicitario actual y las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2024/1083 requieren un nuevo régimen jurídico de la publicidad que permita adecuar la actuación las Administraciones públicas a la realidad actual, garantizando la transparencia y eficiencia y un adecuado servicio a los ciudadanos.

También se ha valorado la modificación la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que se ha descartado por razones de técnica normativa al ser necesaria la introducción numerosas modificaciones que resultan difíciles de incluir en la estructura de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de una manera comprensible, clara y concisa, por lo que se considera que es mejor opción la aprobación de una norma de nueva planta.

1.4. Adecuación a los principios de buena regulación

En la elaboración de esta ley se han observado los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En relación a los principios de necesidad y eficacia, esta ley se justifica en razón de interés general que requiere que el servicio a los ciudadanos que las Administraciones públicas ejercen a través de la actividad comunicativa ordenada y orientada a dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla se realice de manera eficiente y transparente. Al respecto, resulta necesario disponer de pautas comunes para todo el sector público estatal que garanticen una gestión de la publicidad acorde con las disposiciones de transparencia e información previstas en el Reglamento (UE) 2024/1083 y, en particular, su artículo 25. La aprobación de un régimen jurídico que permita a las Administraciones públicas cumplir de manera coordinada con los principios de buena gestión y las medidas previstas en el citado Reglamento en el entorno de la transformación digital actual y las nuevas necesidades de la

sociedad de la información requiere de una ley como instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

La norma es adecuada al principio de proporcionalidad, pues no establece medidas restrictivas de derechos de los ciudadanos ni les impone obligaciones. Esta ley contiene las normas esenciales para garantizar los fines de interés general que persigue, fortaleciendo la transparencia y los derechos de los ciudadanos en este ámbito.

La ley atiende asimismo a las exigencias propias de la seguridad jurídica ya que se dicta de conformidad con las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1083, promoviendo su cumplimiento al establecer un marco coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea en el que el régimen jurídico de la publicidad se configura de manera clara y precisa a fin de facilitar la actuación de las Administraciones públicas y los derechos de los ciudadanos.

En la tramitación de la norma se han cumplido las exigencias propias del principio de transparencia, pues se ha posibilitado la participación de sus potenciales destinatarios en el procedimiento propio de su elaboración. Asimismo, la norma define claramente los objetivos de las medidas que incorpora y tanto su parte expositiva como la memoria del análisis de impacto normativo contienen una explicación de las razones que las justifican.

En relación con el contenido de la ley, se implementan las medidas establecidas en el Reglamento (UE) 2024/1083 dirigidas a garantizar una mayor transparencia del gasto del sector público estatal en publicidad, estableciendo los medios para ello.

En aplicación del principio de eficiencia, la ley no conlleva cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza la gestión de los recursos públicos a través de medidas que promueven una mayor eficacia del gasto en publicidad del sector público estatal.

1.5. Plan Anual Normativo

La propuesta se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2025, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2025, donde figura con la denominación “Ley de Publicidad y Comunicación Institucional”.

2. CONTENIDO

La norma se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva que consta de tres títulos que incorporan veintitrés artículos; una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El Título I recoge las disposiciones generales, y consta de los artículos 1 a 3.

El artículo 1 dispone el objeto de la ley, que consiste en establecer el régimen jurídico de la publicidad del sector público estatal y la normativa básica aplicable en esta materia al resto de Administraciones públicas. A efectos de garantizar la adecuada implementación del Reglamento (UE) 2024/1083 en el ordenamiento jurídico español se amplía el objeto de la ley previsto en la Ley 29/2005, de 26 de diciembre, que se limitaba a la regulación de la publicidad institucional del sector público estatal.

El artículo 2 determina el ámbito de aplicación de la ley, que incluye las campañas de publicidad y acciones de comunicación del sector público estatal, sean de carácter institucional o de carácter industrial, comercial, o mercantil. De conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1083, que no distingue los tipos de publicidad en función de su finalidad, se amplía el ámbito de aplicación de la ley a la publicidad industrial, comercial o mercantil, excluida de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre.

El artículo 3 contiene las definiciones a efectos de la ley coherenciando los conceptos que utiliza con los propios del Reglamento (UE) 2024/1083 y actualizando la terminología de la Ley 29/2005, de 26 de diciembre.

Una de las principales novedades afecta a las definiciones a efectos de la ley. Se incluyen definiciones que garantizan una delimitación clara y transparente del objeto de la publicidad del sector público, en algunos supuestos, mediante referencias a las establecidas en el Reglamento (UE) 2024/1083. Al respecto, destaca el concepto amplio de prestador de servicios de medios de comunicación como una persona física o jurídica cuya actividad profesional es prestar un servicio de medios de comunicación y que ostenta la responsabilidad editorial sobre la elección del contenido del servicio de medios de comunicación y determina la manera en que se organiza (artículo 2.2). Considerando la aplicación directa de los reglamentos europeos, los prestadores de servicios de medios de comunicación que se incluyen en esta definición son considerados destinatarios de la publicidad del sector público sujetos a la presente ley.

Las definiciones de la ley incluyen también la adaptación de la denominada “publicidad estatal” del Reglamento (UE) 2024/1083 al ordenamiento jurídico

español. De conformidad con el artículo 2.19 del Reglamento europeo, la publicidad estatal que se regula en la citada norma, se entiende como la acción comunicativa de los poderes públicos en sentido amplio, que engloba actividades de promoción o autopromoción, anuncios públicos o campañas informativas, llevadas a cabo por, para o en nombre de una amplia gama de autoridades o entidades públicas, entre las que están los gobiernos nacionales o subnacionales, las autoridades u organismos reguladores y las entidades bajo el control de los gobiernos nacionales o subnacionales. A fin de adaptar la terminología del Reglamento al ordenamiento jurídico español, la publicidad estatal se entiende a los efectos de esta ley como “publicidad del sector público”, limitando la “publicidad del sector público estatal” a la Administración General del Estado y las demás entidades integradas del sector público estatal enumeradas en el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En consonancia con la finalidad de actualizar el régimen de la publicidad, se modifica la terminología de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre para adecuarla a la utilizada en el sector. Al respecto, una de las novedades de esta ley es la inclusión en las definiciones del término “acción de comunicación” que sustituye a la anterior denominación genérica de “campaña de comunicación”. Se ajusta de este modo la terminología de la ley a su ámbito de regulación que se circunscribe a las acciones de comunicación que están relacionadas con las campañas de publicidad “de manera integrada o vinculada”. Ejemplos claros de acciones de comunicación en campañas de publicidad son los convenios y patrocinios.

El Título II, que tiene la consideración de normativa básica, establece el régimen general de la publicidad del sector público, y consta de los artículos 4 a 6.

El artículo 4 recoge las reglas que rigen la asignación de fondos públicos para publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea, tomando como referencia las obligaciones que impone a estos efectos el Reglamento (UE) 2024/1083. Se trata de una de las novedades de la presente ley que incluye esta obligación para el conjunto de las Administraciones públicas.

El artículo 5 se refiere a los organismos competentes para el seguimiento de la citada asignación, que son la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como organismo regulador nacional, y las autoridades independientes que a tal efecto designen las Comunidades Autónomas en su propio ámbito. Se trata también de una de las novedades que introduce la ley

que prevé la obligación de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el seguimiento de la asignación del gasto en publicidad del sector público a prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas. Para ello, se establece la remisión por parte de las autoridades u organismos reguladores autonómicos de la información acerca del seguimiento realizado en sus respectivos ámbitos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Asimismo, se prevé que en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran designado una autoridad independiente competente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia recabe directamente de las Administraciones autonómicas, de las entidades que integran su sector público institucional y de las entidades que integran el sector público local la información necesaria para el seguimiento y la elaboración de los informes anuales previstos en el artículo 25.3 del Reglamento (UE) 2024/1083. Con esta previsión se articula un régimen funcionalmente similar al de defensa de la competencia y coherente con el modelo de la Agencia Española de Protección de Datos evitando vacíos de supervisión en las Comunidades Autónomas sin autoridad propia.

Con esta previsión se facilita la transparencia del total del gasto público en publicidad a medios y plataformas en línea que exige la norma europea.

El artículo 6 regula las prohibiciones que rigen la difusión de las campañas de publicidad y acciones de comunicación, reproduciendo esencialmente las ya contenidas en el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre.

El Título III desarrolla el régimen general de la publicidad del sector público estatal, y se estructura en cuatro capítulos.

El capítulo I, bajo la rúbrica “disposiciones generales”, contiene los artículos 7 a 14 y recoge las normas comunes a toda la publicidad del sector público estatal, tanto la institucional como la industrial, comercial o mercantil, comenzando por una referencia general a la regulación aplicable (artículo 7).

Como parte del mismo se recogen las reglas que actualmente establece la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, en materia de lenguas oficiales (artículo 8), fomento de soportes respetuosos con el medio ambiente (artículo 9) y accesibilidad a la publicidad de las personas con discapacidad (artículo 10). La novedad a este respecto de la Ley es la extensión de estas reglas a la publicidad industrial, comercial o mercantil.

Este título III, dedicado al régimen de la publicidad del sector público estatal, incluye varias novedades que traen causa, por una parte, de las exigencias previstas en el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1083 en relación con la asignación de fondos públicos en publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas en líneas y, por otra, del Plan de Acción para la Democracia que reconoce la necesidad de introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en la citada asignación y añade la fijación de límites a la financiación que las Administraciones públicas pueden dedicar a los medios de comunicación, para que no haya medios privados esencialmente impulsados por o dependientes de Administraciones públicas.

El artículo 11 incorpora las reglas relativas a la asignación de fondos del sector público estatal para publicidad a prestadores de servicios de comunicación y de plataformas en línea. Se incluyen en este artículo las principales novedades en destinadas a garantizar la transparencia de la inversión a los prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas en línea que se añaden a las obligaciones aplicables al conjunto del sector público en la asignación de los fondos públicos a prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas en línea, que traen causa del Reglamento (UE) 2024/1083 en relación con la asignación de fondos públicos en publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas en líneas y, por otra, del Plan de Acción para la Democracia que reconoce la necesidad de introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en la citada asignación

Concretamente, se dispone:

- La asignación del gasto mediante procedimientos abiertos, conforme a criterios transparentes, objetivos, proporcionados y no discriminatorios, en línea con las exigencias del artículo 25.1 del Reglamento (UE) 2024/1083.
- Que no puedan recibir publicidad del sector público estatal los prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea cuyos ingresos por publicidad del conjunto del sector público supere el 35% del importe neto de su cifra anual de negocios. Se exceptúan los prestadores y plataformas que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones: que el importe neto de su cifra anual de negocios sea inferior a dos millones de euros y que su audiencia se encuentre concentrada, al menos en un 70% en el ámbito de una, dos o tres Comunidades Autónomas limítrofes, unas con otras o entre sí, entendiéndose por tales aquellas que compartan frontera terrestre o, en el caso de las Comunidades Autónomas insulares, aquellas

que mantengan continuidad o proximidad geográfica con las anteriores de conformidad con su organización territorial.

- La inclusión de este límite responde al objetivo de garantizar su independencia de las entidades que forman el sector público estatal. Este límite se establece en el 35% del importe neto de su cifra de negocios del último ejercicio cerrado (computado, en su caso, a nivel de grupo). El citado porcentaje es conforme con las recomendaciones realizadas por instituciones reconocidas del sector que recomiendan que ningún anunciante represente una parte dominante de los ingresos totales de un medio (“Indicadores de desarrollo mediático” de la UNESCO, que indica como ejemplo de parte dominante una cifra superior al 30% y de WAN-IFRA (World Association of Newspapers and News Publishers), que en su manual de sostenibilidad editorial, recomienda no depender de un único anunciante más allá del 25-30% de los ingresos anuales). Otras instituciones advierten del riesgo de concentración excesiva de ingresos publicitarios, especialmente en medios pequeños o digitales (Reuters Institute – “Digital News Report 2024”) o insisten en que “el medio no debe aceptar condiciones editoriales por parte de los anunciantes. La sostenibilidad económica no puede condicionar la verdad” (Fundación Gabo – Ética). Esta previsión responde a la finalidad de preservar la independencia editorial, prevenir situaciones de dependencia económica estructural respecto de financiadores públicos y evitar distorsiones de mercado derivadas de una concentración de ingresos públicos en determinados operadores.

No obstante, la aplicación indiscriminada de dicho límite puede generar efectos desproporcionados sobre operadores de reducida dimensión y marcada implantación territorial, en los que el peso relativo de la publicidad pública puede ser elevado por la estrechez estructural del mercado publicitario privado local o regional, sin que ello implique capacidad de influencia sistémica ni suponga necesariamente riesgos equivalentes de distorsión competitiva a escala general. En este segmento, el riesgo regulatorio principal no es la consolidación de una posición dominante, sino el potencial impacto sobre la viabilidad económica de medios de proximidad, con efectos adversos sobre el pluralismo informativo territorial y la cobertura de información de interés general en ámbitos locales y regionales. En atención a lo anterior, la norma incorpora una excepción limitada, objetiva y verificable, aplicable únicamente a aquellos medios y prestadores que cumplan simultáneamente dos condiciones acumulativas que permiten acotar la excepcionalidad a un ámbito estrictamente territorial y de pequeña escala, evitando que la excepción pueda extenderse a operadores de alcance nacional o a grupos con capacidad significativa de mercado.

Asimismo, el requisito de acreditación anual por tercero independiente reduce la discrecionalidad administrativa y facilita la trazabilidad y control ex post.

Esta excepción se fundamenta en la protección del pluralismo informativo y la prevención de desiertos informativos en ámbitos locales y regionales, sin menoscabo del objetivo principal de la medida (evitar dependencias estructurales). Asimismo, el diseño por doble umbral (económico y territorial) es idóneo para identificar a los operadores cuya estructura de ingresos puede verse afectada de forma intensa por el límite, al tiempo que asegura que la excepción se vincula a un servicio informativo de proximidad. La utilización de criterios cuantitativos y la certificación independiente aportan claridad y reducen incertidumbre interpretativa.

La excepción se acompaña de salvaguardas para evitar usos indebidos: (i) requisitos acumulativos; (ii) cómputo por grupo en la regla general; (iii) obligación de certificación externa anual de la concentración de audiencia; y (iv) posibilidad de control y verificación ex post, incluida la exigencia de aportación documental y, en su caso, la aplicación del régimen de consecuencias previsto en la norma ante inexactitudes o incumplimientos.

- Que la publicidad del sector público estatal se difunda a través de prestadores de servicios de medios de comunicación inscritos en el correspondiente registro estatal o autonómico de prestadores de servicios de medios de comunicación, previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, en el momento de licitación de la campaña.

En aquellos casos en los que el prestador no esté obligado a inscribirse (por ejemplo, los establecidos en otro país de la Unión Europea), este deberá presentar ante la entidad promotora de la campaña de publicidad o acción de comunicación la información prevista en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2024/1083.

El objetivo de incluir este nuevo requerimiento se fundamenta en que los prestadores de servicios de comunicación que sean destinatarios de las campañas de publicidad y acciones de comunicación del sector público estatal, cumplan con las obligaciones de transparencia del Reglamento (UE) 2024/1083. Estas obligaciones se implementan a través del registro ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de conformidad con la modificación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que será introducida por el Proyecto de Ley por la que se modifican diversas

disposiciones legales para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación, actualmente en tramitación parlamentaria.

Se trata, con ello, de garantizar que los fondos públicos destinados a publicidad se asignen a prestadores de medios de comunicación y plataformas en línea que hayan cumplido las obligaciones de transparencia y, con ello, permitan que la Administración y los ciudadanos conozcan con mayor detalle a los destinatarios de la publicidad del sector público estatal. En ningún caso, la eventual exclusión de un medio de comunicación o plataforma en línea supondrá un perjuicio para los destinatarios de las campañas de publicidad, puesto que la difusión al público objetivo de las campañas de publicidad se considerará, en su caso, a través de cauces alternativos.

La certificación de la inscripción en el registro se configura como acreditativa de unas obligaciones de transparencia. Por ello, en el caso de prestadores de servicios de medios de comunicación o plataformas en línea que no estén sujetos al requerimiento de inscripción registral establecido en la normativa española, deberán acreditarse a través de otros cauces aceptados en derecho.

- Que las entidades promotoras de los contratos de las campañas de publicidad puedan requerir a los prestadores de servicios de medios de comunicación y plataformas en línea los datos sobre audiencias verificados por entidades independientes sobre la base de sistemas de medición de la audiencia que cumplan con los requerimientos de transparencia establecidos en el artículo 24 del Reglamento (UE) 2024/1083. Esta novedad se fundamenta en la transformación del panorama informativo y el mercado publicitario y la necesidad de que las Administraciones públicas se adapten a este nuevo entorno, teniendo en consideración el desarrollo de técnicas que, en este caso, permitirán optimizar el uso de los recursos públicos y aplicar criterios en la compra de espacios publicitarios que garanticen un óptimo grado de difusión de los mensajes entre el público objetivo.
- Que la planificación y difusión de las campañas de publicidad y acciones de comunicación se realice preferentemente a través de medios de comunicación de carácter informativo, por considerarse el cauce más adecuado para conseguir un mayor impacto de los mensajes a transmitir mediante la publicidad estatal y cumplir la función de interés general de la publicidad del sector público estatal. Todo ello, sin perjuicio de otros criterios de eficacia, alcance y adecuación al público objetivo.

A estos efectos se consideran medios de comunicación de carácter informativo aquellos que ofrezcan noticias y contenidos sobre cuestiones de actualidad y ostenten la responsabilidad editorial sobre la elección del contenido informativo y determina la manera en que se organiza de conformidad con el artículo 6.3 del Reglamento (UE) 2024/1083.

La publicidad institucional constituye un instrumento de comunicación pública al servicio del interés general, orientado a garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información de relevancia pública en condiciones de pluralismo, fiabilidad y calidad democrática. La preferencia por medios de carácter informativo responde a la necesidad de asegurar que los mensajes institucionales se difundan en entornos editoriales sujetos a estándares profesionales, responsabilidad pública y control editorial, en coherencia con los principios del Reglamento (UE) 2024/1083

La medida resulta adecuada para garantizar la efectividad de la comunicación institucional, al priorizar soportes con capacidad acreditada para alcanzar audiencias amplias y recurrentes en contextos informativos fiables. Asimismo, resulta necesaria para corregir las disfunciones observadas en modelos de asignación neutra, que han favorecido la desviación del gasto hacia soportes o plataformas cuya lógica principal no es informativa, dificultando la evaluación del impacto real de la inversión pública. La preferencia establecida no implica la exclusión de otros medios o plataformas, sino la introducción de un criterio de prioridad vinculado a la finalidad constitucional de la publicidad institucional. La medida se limita a lo estrictamente necesario para salvaguardar el interés público perseguido y resulta proporcionada al no imponer restricciones absolutas ni afectar al funcionamiento general del mercado.

El artículo 12 introduce requerimientos de transparencia en la contratación pública. En primer lugar, establece la exigencia de hacer públicas las tarifas ofertadas al mercado por parte de los prestadores de servicios de medios de comunicación para los formatos, espacios, soportes y periodos definidos en el correspondiente Plan de anual de publicidad y comunicación, con carácter previo a la contratación de las campañas de publicidad y acciones de comunicación. Estas tarifas, que tendrán la consideración de precios máximos en la contratación pública, deberán comunicarse a la Comisión de Publicidad y Comunicación, exclusivamente por parte de aquellos prestadores de servicios de medios de comunicación interesados en difundir campañas de publicidad y acciones de comunicación del sector público estatal.

La medida persigue garantizar la transparencia, la igualdad de trato entre operadores y la eficiencia en el uso de los fondos públicos. En el ámbito de la publicidad institucional, la publicación de tarifas y su consideración como precios máximos constituye un instrumento esencial para prevenir prácticas opacas, discriminatorias o generadoras de sobrecostes en perjuicio del erario público.

La fijación de precios máximos resulta adecuada para facilitar la comparación objetiva de ofertas y asegurar que la contratación pública se realice en condiciones de racionalidad económica. La experiencia demuestra que mecanismos alternativos de control ex post o meramente informativos no resultan suficientes para evitar distorsiones en un mercado caracterizado por una elevada asimetría de información. La limitación que introduce la medida sobre la libertad de empresa es acotada y razonable, al no imponer precios fijos ni mínimos, permitir la libre fijación de tarifas y circunscribirse exclusivamente al ámbito de la contratación pública. La restricción resulta proporcionada a la finalidad perseguida y compatible con el artículo 38 CE, conforme a la doctrina constitucional sobre la intervención pública en mercados vinculados al gasto público.

Con la misma finalidad, en la contratación de los servicios de compra de espacios publicitarios a través de empresas especializadas, se requiere la asignación transparente de los fondos públicos asignados a los prestadores de servicios de comunicación y plataformas en línea. Sin perjuicio de las relaciones privadas entre los operadores económicos que participan en el sector, en el ámbito de la publicidad estatal se prohíbe que los fondos públicos asignados a los prestadores de servicios de comunicación y plataformas en línea sean utilizados para la negociación privada a través de la eventual percepción de bonificaciones, contraprestaciones indirectas o descuentos en especie a las empresas adjudicatarias por parte de los prestadores de medios de comunicación.

La prohibición se fundamenta en la necesidad de preservar la objetividad, neutralidad y eficiencia en la gestión de la publicidad institucional, evitando conflictos de interés y prácticas que desvirtúen la finalidad pública de la inversión. La percepción de bonificaciones por parte de intermediarios ha demostrado introducir incentivos económicos ajenos al interés general, condicionando la planificación de medios y encareciendo indirectamente el coste efectivo de la publicidad estatal.

La medida resulta adecuada para eliminar un incentivo que distorsiona la toma de decisiones en la asignación de recursos públicos. Asimismo, se considera necesaria dado que alternativas menos restrictivas —como obligaciones de

declaración o controles posteriores— no neutralizan eficazmente el conflicto de interés ni garantizan una gestión objetiva de los fondos públicos. La prohibición se limita exclusivamente a los contratos de publicidad institucional y no afecta al desarrollo ordinario de la actividad económica de las empresas adjudicatarias en el mercado privado. La restricción se justifica por la especial posición de confianza que dichas empresas asumen en la gestión de fondos públicos y resulta proporcionada al interés público protegido.

Se regula también en este capítulo el informe anual de publicidad del sector público estatal (artículo 13) cuyo contenido predeterminado por la ley se amplía para recoger información sobre la publicidad industrial, comercial y mercantil y el detalle de la asignación del gasto a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea que hayandifundido campañas de publicidad o acciones de comunicación del sector público , y a los grupos empresariales en que se integran, conforme a los requerimientos que establece el artículo 25.2 del Reglamento (UE) 2024/1083. Se opta, de este modo, por realizar de manera centralizada, a través del informe anual, la difusión de la información del gasto en publicidad del sector público estatal que exige el Reglamento europeo, sin perjuicio de otras obligaciones de transparencia relativas a la asignación de fondos a prestadores de servicios de medios de comunicación por conceptos no incluidos en el ámbito de esta ley. El artículo 14 establece el régimen de seguimiento del gasto en publicidad del sector público estatal asignado a prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea que ha de realizar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia conforme a los requerimientos que establece el artículo 25.3 del Reglamento (UE) 2024/1083. Se trata de una de las novedades de la ley que prevé que la función de seguimiento de la asignación del gasto en publicidad a prestadores de servicios de medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea se atribuya a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, autoridad reguladora nacional en materia de medios de comunicación conforme a la modificación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia prevista en el Proyecto de Ley por la que se modifican diversas disposiciones legales para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación, actualmente en tramitación parlamentaria. A efectos de facilitar la gestión de la información, se establece el procedimiento y los plazos para la remisión a la CNMC del informe anual de publicidad del sector público estatal, que corresponde al Gobierno a través de la Comisión de publicidad y Comunicación, y que servirá de base para que la CNMC elabore el informe de seguimiento cuya publicación, también preceptiva en la norma europea, se prevé antes del 31 de octubre del año siguiente a la ejecución del gasto.

El capítulo II, compuesto por los artículos 15 y 16, regula la naturaleza y funciones de la Comisión de publicidad y comunicación como órgano colegiado encargado de la planificación, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y acciones de comunicación institucional del sector público estatal (artículo 15). Se mantienen las garantías ante la Comisión mediante el procedimiento ya previsto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, para solicitar la cesación o rectificación de las campañas de publicidad y acciones de comunicación que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en la ley (artículo 16).

Se introducen en este capítulo varias novedades. Se incluye el procedimiento para aprobar las campañas de publicidad institucional sujetas a expedientes de contratación con tramitación anticipada, recogiendo normativamente una práctica habitual acordada en la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional en 2011. Se amplía las funciones de la anterior Comisión de publicidad y de comunicación institucional, que pasa a denominarse Comisión de Publicidad y Comunicación por ampliar su ámbito a la publicidad industrial, comercial y mercantil. Se mantiene su naturaleza como órgano colegiado encargado de la planificación, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y acciones de comunicación institucional del sector público estatal y se le atribuyen, como novedad, competencias en relación con la transparencia en la contratación pública señalada anteriormente y aquellas necesarias para la elaboración y publicación del informe anual.

Por otra parte, tras la experiencia obtenida en la implementación de la Ley 29/2005, se considera necesario agilizar los trámites de la Comisión y profesionalizar el ejercicio de sus funciones para lo que se atribuye a la Secretaría de Estado de Comunicación las funciones de asistencia y apoyo técnico en la determinación de los criterios de difusión de las campañas de publicidad y en el seguimiento de las mismas. Se mantienen las garantías ante la Comisión mediante el procedimiento ya previsto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, para solicitar la cesación o rectificación de las campañas de publicidad y acciones de comunicación que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en la ley.

El capítulo III, integrado por los artículos 17 a 21, desarrolla la normativa específicamente aplicable a la publicidad y comunicación institucional, en términos que esencialmente reproducen los contenidos en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, a propósito de los requisitos de las campañas de publicidad y acciones de comunicación institucionales (artículo 17), el plan anual de publicidad y comunicación institucional (artículo 18), la tramitación de campañas no previstas en el plan anual (artículo 19), la adecuación a las reglas que rigen

la imagen institucional de la Administración General del Estado (artículo 20) y la regulación de la publicidad en el marco de procesos electorales y de referéndum (artículo 21).

El capítulo IV establece el régimen aplicable a la publicidad industrial, comercial y mercantil a la que se extienden las disposiciones generales del régimen del sector público estatal de esta ley (artículo 22), una de las novedades de la ley.

Asimismo, se establece la obligación de las entidades del sector público estatal que desarrollen campañas de carácter industrial comercial o mercantil de remitir a la Comisión de Publicidad y Comunicación la información que se deba incorporar al informe anual de publicidad del sector público estatal, en el plazo que reglamentariamente se establezca (artículo 23).

La disposición adicional única designa a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia como autoridad de control en el marco de lo previsto en el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política

La disposición transitoria única establece la vigencia transitoria de la composición y funcionamiento de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional en los términos previstos en el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, hasta que no se apruebe una nueva norma reglamentaria.

La disposición derogatoria única deroga expresamente la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan esta ley.

La disposición final primera modifica la Ley 3/2023, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a la que atribuye el seguimiento del gasto en publicidad del sector público a los prestadores de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea, así como del funcionamiento independiente de los prestadores del servicio público de medios de comunicación previsto en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 5 del Reglamento (UE) 2024/1083.

La disposición final segunda recoge el título competencial que ampara al Estado para dictar las normas básicas que contiene el título II de la ley (ver su contenido en el apartado 4 de esta memoria).

La disposición final tercera contiene un mandato para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno apruebe las normas reglamentarias que sean precisas el cumplimiento de lo dispuesto en ella, y, en particular, para adecuar a esta la regulación contenida en el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.

La disposición final cuarta establece la entrada en vigor de la ley (ver su contenido y justificación en el apartado 3.4 de esta memoria).

3. ANÁLISIS JURÍDICO

3.1. Rango normativo

La norma tiene rango de ley, pues tiene por objeto una materia cuya regulación es naturalmente propia de una norma con rango de ley, como así lo corrobora el hecho de que venga dispuesta de modo precedente por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, que es derogada por la presente, y que por ello ha de tener también este mismo rango.

3.2. Engarce con el resto de normas del ordenamiento jurídico

A) Derecho de la Unión Europea

En relación con el Derecho de la Unión Europea, la presente ley establece medidas para implementar el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación), que regula la asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o de servicios en los Estados miembros.

La aprobación de una norma nacional que permita a las Administraciones públicas cumplir de manera coordinada con los principios de transparencia y buena gestión en los que se basan las medidas previstas en el citado Reglamento, considerando el entorno de la transformación digital actual y las nuevas necesidades de la sociedad de la información requiere de una ley como

instrumento más adecuado para garantizar su consecución, sin perjuicio de su aplicación directa y su integración en el ordenamiento jurídico español.

Concretamente, el artículo 25 del citado Reglamento establece:

“1. Los fondos públicos o cualquier otra remuneración o ventaja que las autoridades o entidades públicas pongan, directa o indirectamente, a disposición de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea para publicidad estatal o para contratos de suministro o de servicios celebrados con los prestadores de servicios de medios de comunicación o con los prestadores de plataformas en línea se concederán de conformidad con criterios transparentes, objetivos, proporcionados y no discriminatorios, puestos a disposición del público de antemano por medios electrónicos y fáciles de usar, mediante procedimientos abiertos, proporcionados y no discriminatorios.

Los Estados miembros procurarán velar por que el gasto público anual global asignado para publicidad estatal se distribuya a una amplia pluralidad de prestadores de servicios de medios de comunicación con representación en el mercado, teniendo en cuenta las especificidades nacionales y locales de los mercados de los medios de comunicación de que se trate.

El presente artículo no afectará a la adjudicación de contratos públicos ni de contratos de concesión en virtud de las normas sobre contratación pública de la Unión o a la aplicación de las normas de la Unión sobre ayudas estatales.

2. Las autoridades o entidades públicas harán pública anualmente, por medios electrónicos y fáciles de usar, información sobre su gasto público en publicidad estatal. Dicha información incluirá al menos lo siguiente:

a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios;

b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y

c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea.

Los Estados miembros podrán eximir a los gobiernos subnacionales de entidades territoriales de menos de 100 000 habitantes y a las entidades controladas, directa o indirectamente, por dichos gobiernos subnacionales, de las obligaciones establecidas en el párrafo primero, letra b).

3. Las autoridades u organismos reguladores nacionales, u otras autoridades u organismos independientes competentes de los Estados miembros, efectuarán un seguimiento de la asignación del gasto en publicidad estatal a prestadores de servicios de medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea, sobre la base de la información detallada en el apartado 2, e informarán anualmente al respecto. Dichos informes anuales se pondrán a disposición del público de una manera fácilmente accesible.

Con el fin de evaluar la exhaustividad de la información sobre la publicidad estatal facilitada con arreglo al apartado 2, las autoridades u organismos reguladores nacionales, u otras autoridades u organismos independientes competentes de los Estados miembros, podrán solicitar de las autoridades o entidades públicas mencionadas en el apartado 2, párrafo primero, más información, en particular información más pormenorizada sobre la aplicación de los criterios y procedimientos a que se refiere el apartado 1.

Cuando el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sean llevados a cabo por otras autoridades u organismos independientes competentes de los Estados miembros, dichas autoridades u organismos mantendrán debidamente informados a las autoridades u organismos reguladores nacionales.”

Concretamente:

- Los criterios de asignación que enuncia el artículo 25.1 del Reglamento son esencialmente los que se recogen en el artículo 4 de la ley.
- Las exigencias que establece el artículo 25.2 del Reglamento en materia de información sobre el gasto público en publicidad estatal se satisfacen, en el ámbito de la publicidad del sector público estatal, a través del informe anual que regula el artículo 13 de la ley.
- Los requerimientos que establece el artículo 25.3 del Reglamento en materia de seguimiento de la asignación del gasto en publicidad estatal a prestadores de servicios de medios de comunicación y prestadores de plataformas en línea, se articulan a través de las funciones de seguimiento que se atribuyen en los artículos 5 y 14 de esta ley a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como organismo regulador nacional, y a las autoridades independientes que a tal efecto designen las Comunidades Autónomas en su propio ámbito.

Asimismo, el artículo 5.2 de la ley proyectada recoge el deber de las autoridades designadas por las Comunidades Autónomas de mantener debidamente informada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia acerca del seguimiento realizado en sus respectivos ámbitos,

como correlato del deber que establece el artículo 25.3, último párrafo, del Reglamento.

B) España

Por lo que se refiere a la inserción de la presente ley en el ordenamiento jurídico nacional, se significa en primer lugar que la regulación que incorpora coincide en su objeto con la contenida en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, que se deroga.

Aun cuando esta norma es deudora en buena parte de sus contenidos de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, las novedades que incorpora son numerosas y requieren una reorientación de la estructura y de buena parte de los preceptos de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, lo que, por razones de claridad y seguridad jurídica, ha aconsejado acometer la reforma mediante una ley de nueva planta, en vez de aprobar una modificación parcial de aquella.

En segundo lugar, la aprobación de esta norma requerirá la adecuación de la norma reglamentaria que rige esta materia, el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. Entre otras novedades, la creación de la Comisión de publicidad y comunicación– que sustituirá a la actual Comisión de publicidad y comunicación institucional– con algunas nuevas funciones, requieren un nuevo desarrollo reglamentario, razón por la cual la ley incorpora una habilitación en tal sentido que se articula en forma de mandato para que el Gobierno apruebe las normas reglamentarias que sean precisas el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, y, en particular, para adecuar a esta la regulación contenida en el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto.

En tercer lugar, se ha de significar la estrecha vinculación que guardan algunos contenidos de la presente ley con el Proyecto de Ley por la que se modifican diversas disposiciones legales para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación, actualmente en tramitación parlamentaria, particularmente en aquellos aspectos en que ambas confluyen en su objetivo de adecuación del ordenamiento jurídico nacional a las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1083.

En este sentido, han de significarse dos aspectos cuya regulación en la presente ley presuponen la previa aprobación del Proyecto de Ley citado, al estar condicionados en su redacción por las disposiciones de este último:

Por una parte, el requisito de inscripción registral que prevé el artículo 11.3 de la presente ley, presupone la previa aprobación de los contenidos del citado Proyecto de Ley que regulan los registros de prestadores de servicios de medios

de comunicación (principalmente, la nueva disposición adicional sexta que dicho Proyecto de Ley incorpora a la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, y demás preceptos concordantes en esta materia que resultan de la modificación de dicha ley y de la Ley 3/2013, 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Por otra parte, la disposición final primera de la presente ley tiene por objeto la modificación de un artículo de la Ley 3/2013, 4 de junio, todavía inexistente, concretamente el artículo 9 ter -relativo a la Supervisión y control en materia de servicios de medios de comunicación que corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia- cuya adición se encuentra prevista en el citado Proyecto de Ley por la que se modifican diversas disposiciones legales para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación.

3.3. Derogación de normas

La norma conlleva la derogación expresa de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente ley.

3.4. Entrada en vigor

La entrada en vigor se fija a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», según la regla general que dispone el artículo 2.1 del Código Civil.

Se exceptúa de esta regla el requisito de acreditación de la inscripción registral de los prestadores de servicios de medios de comunicación establecido en el artículo 11, que entrará en vigor a los seis meses de la creación del registro previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

Mediante esta regla especial se pretende ofrecer un tiempo suficiente a los prestadores afectados para que puedan iniciar y completar el procedimiento de inscripción registral antes de que esta exigencia sea aplicable a los procedimientos de licitación de los contratos en materia de publicidad.

4. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La presente ley orgánica se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 149.1. 18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado en materia

de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Concretamente, tiene carácter básico su título II, que establece las reglas que componen el régimen general de publicidad del sector público. Este título II comprende, por una parte, las prohibiciones que se aplican a las campañas de publicidad (artículo 6) -que son iguales a las que prevé el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, hasta ahora vigente, aplicable también con carácter de legislación básica- y por otra, las reglas básicas sobre la asignación y supervisión del gasto anual en publicidad destinado a prestadores de servicios de medios de comunicación (artículos 4 y 5). Estas últimas reglas son derivación inmediata de las previsiones contenidas en el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1083, que es de aplicación directa a todas las autoridades y entidades públicas de los países de la Unión Europea, incluidas nuestras Administraciones territoriales. Su incorporación a la presente ley responde a la necesidad de articular su cumplimiento en el ordenamiento jurídico interno y delimitar las competencias de supervisión que corresponden, en sus respectivos ámbitos, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como organismo regulador nacional, y a las autoridades independientes que a tal efecto designen las Comunidades Autónomas en su propio ámbito, incluida la obligación de que las autoridades designadas por las Comunidades Autónomas mantengan debidamente informada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia acerca del seguimiento realizado en sus respectivos ámbitos, tal y como dispone el artículo 25.3 del Reglamento (UE) 2024/1083¹.

En todo caso, dada la afectación que la norma conlleva respecto de sus competencias, está previsto que esta sea objeto de consulta con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

Finalmente, se significa que no constan precedentes de conflictividad competencial en este ámbito.

¹ Conforme a los párrafos segundo y tercero del artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1083:

“Con el fin de evaluar la exhaustividad de la información sobre la publicidad estatal facilitada con arreglo al apartado 2, las autoridades u organismos reguladores nacionales, u otras autoridades u organismos independientes competentes de los Estados miembros, podrán solicitar de las autoridades o entidades públicas mencionadas en el apartado 2, párrafo primero, más información, en particular información más pormenorizada sobre la aplicación de los criterios y procedimientos a que se refiere el apartado 1.

Quando el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sean llevados a cabo por otras autoridades u organismos independientes competentes de los Estados miembros, dichas autoridades u organismos mantendrán debidamente informados a las autoridades u organismos reguladores nacionales”

5. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2026 se ha autorizado la **tramitación administrativa urgente** del Anteproyecto de Ley, conforme a lo previsto en el artículo 27.1.a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El Acuerdo se fundamenta en la necesidad de aprobar un nuevo marco legal de la publicidad del sector público que permita adaptar la actuación de las Administraciones públicas a la transformación del ecosistema de internet y los servicios de la sociedad de la información, fortaleciendo la eficiencia en el servicio a la ciudadanía y la transparencia en la utilización de los recursos públicos en el ámbito de la publicidad y de la comunicación del sector público estatal. En este sentido, se refiere que el 17 de septiembre de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción por la Democracia, como hoja de ruta transversal e integral que busca robustecer los principales elementos de nuestro Estado de Derecho, y así conseguir, entre otros objetivos, fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo.

También la Unión Europea ha abordado esta regulación en el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación), con el objetivo de que la ciudadanía pueda conocer las fuentes de financiación de los medios, la identidad de sus accionistas, la publicidad institucional que reciben y sus cifras de audiencia de forma transparente.

La aprobación de este Anteproyecto de Ley es también urgente porque los preceptos del Reglamento (UE) 2024/1083 que establecen el régimen de la publicidad estatal son aplicables desde el 8 de agosto de 2025, por lo que es preciso que la normativa española en esta materia se adapte a su contenido lo antes posible, a fin lograr una regulación más coherente e integrada en su conjunto.

La tramitación por vía de urgencia implica que no será preciso el trámite de **consulta pública** previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (ello conforme al artículo 27.2.b) de la misma ley).

La tramitación subsiguiente prevista es la siguiente:

- Informe de la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa** del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- Trámites de **audiencia e información pública** (artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- Consulta a las **Comunidades Autónomas**.
- Consulta a las **entidades locales**, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- **Informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes**, como proponente de la norma (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública**, como proponente de la norma (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- **Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática** (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
- **Informes de todos los Ministerios no proponentes del anteproyecto** (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno):
- **Otros informes:**
 - Comisión de publicidad y comunicación institucional (artículo 5.a) del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado).
 - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
 - Consejo de las Lenguas Oficiales (artículo 3 e) del Real Decreto 798/2025, de 9 de septiembre, por el que se crean y regulan el Consejo de las Lenguas Oficiales y la Oficina para las Lenguas Oficiales).
 - Consejo Nacional de la Discapacidad.
- **Dictamen del Consejo de Estado** (artículo 21.2 de la Ley Orgánica

3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

6.1. Impacto económico

A) Impacto económico general

La norma carece de impacto sobre la economía en general.

Las reglas que dispone inciden de manera específica en el mercado de la publicidad del sector público, especialmente en el de la publicidad del sector público estatal. Integran este mercado las agencias de publicidad y las empresas propietarias de los soportes a través de los cuales se difunde la publicidad, que son de muy diverso tipo (medios de comunicación, plataformas en línea, entre otros).

El tamaño del mercado publicitario en España en 2024 superó el valor de 13.000 millones de euros según el Estudio InfoAdex de la Inversión Publicitaria, lo que supone un crecimiento del 3,8% respecto a 2023, alcanzando la inversión en publicidad estatal por parte de la Administración General del Estado aproximadamente 200 millones de euros en 2025. Teniendo en cuenta estos datos, podemos anticipar que los cambios propuestos por esta ley no afectarán al importe total de inversión, dado que el importe total a invertir en publicidad institucional no va a experimentar variaciones.

Mediante esta ley se pretende lograr una mejora radical en la notoriedad a través de la optimización de emplazamientos, incrementando el impacto y eficacia de las campañas y permitiendo que el mensaje alcance a un mayor público objetivo.

B) Efectos sobre la competencia

En cuanto a la incidencia de la norma en la situación de competencia en el mercado de la publicidad del sector público, se considera que las medidas que recoge la norma no tendrían el efecto de limitar la capacidad para competir de los operadores en el mercado y tampoco reducirían los incentivos que los operadores tienen para competir.

En cuanto a la composición de la oferta, la norma tampoco habría de conllevar una limitación del número o de la variedad de los operadores en el mercado, al menos, entendido este desde una perspectiva de conjunto y sin perjuicio de la

consideración que luego se hará sobre la incidencia que pueda tener sobre algunas licitaciones, en particular la regla que establece un límite al volumen de publicidad que puede ser asignado anualmente a cada prestador de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea.

En este sentido, se tiene en cuenta que el requisito de inscripción registral que se exige a los prestadores de servicios de medios de comunicación para que pueda difundirse a través de ellos publicidad del sector público estatal solo sería aplicable respecto de aquellos que tengan efectivamente la obligación de inscribirse en el registro estatal o autonómico correspondiente conforme a la normativa general de comunicación audiovisual, y no excluye a aquellos operadores que no estén sujetos a dicha obligación (por ejemplo, los establecidos en otros países de la Unión Europea). Estos últimos operadores no inscritos, simplemente deberán presentar ante la entidad promotora de la campaña de publicidad o acción de comunicación la información prevista en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2024/1083, información que tienen la obligación de publicar conforme a este Reglamento.

No obstante lo anterior, sí podría conllevar una restricción del número y variedad de operadores en algunas licitaciones de publicidad del sector público estatal la regla que establece un límite al volumen de publicidad que puede ser invertido en cada prestador de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea, del 35% sobre el importe neto de su cifra anual de negocios, en la medida en que una vez que alcance dicho volumen, no podría concurrir a nuevas licitaciones en el año correspondiente. Al respecto, se establece una excepción para aquellos operadores que cumplan simultáneamente dos condiciones acumulativas que permiten acotar la excepcionalidad a un ámbito estrictamente territorial y de pequeña escala.

Esta excepción evita que la limitación del 35% provoque salidas del mercado de operadores pequeños de carácter local o regional, lo que podría traducirse en mayor concentración y menor diversidad de oferta informativa en dichos ámbitos. Al circunscribirse a operadores con cifra de negocios inferior a 2 millones de euros y audiencia territorialmente acotada, el riesgo de distorsión competitiva a escala general se considera limitado. Por otra parte, se prevé un efecto positivo al favorecer la continuidad de medios de proximidad que contribuyen a la información de servicio público y al control democrático en el nivel local y autonómico.

La excepción no implica por sí misma incremento del gasto, dado que no crea una obligación de inversión, sino que elimina una causa de exclusión automática para un conjunto restringido de operadores; la contratación publicitaria seguirá sujeta a los principios de planificación, eficiencia, transparencia y evaluación previstos en la ley.

C) Efectos en la unidad de mercado

La norma no tendrá incidencia en la unidad de mercado dado que los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional sin que se produzca un trato diferenciado por razón del lugar de residencia o establecimiento.

D) Efectos en las pymes

Se considera que las medidas que contiene la norma no tienen un efecto diferencial sobre las pymes. Por excepción, se ha considerado que la regla que limita volumen de publicidad que puede ser invertido en cada prestador de servicios de medios de comunicación y de plataformas en línea, en un 35 % sobre el importe neto de su cifra anual de negocios, puede tener un impacto diferencial en las empresas de menor tamaño, y por ello se ha optado por establecer la exclusión de su aplicabilidad a las empresas cuyo importe neto de su cifra anual de negocios sea inferior a dos millones de euros (micro-pymes).

6.2. Impacto presupuestario

Se estima que el impacto presupuestario de la norma es nulo.

Las nuevas funciones atribuidas a la Comisión de Publicidad y Comunicación no requieren recursos adicionales, puesto que van acompañadas de la atribución a la Secretaría de Estado de Comunicación de funciones de asistencia y apoyo técnico mediante los recursos disponibles.

En lo que se refiere a la CNMC, la presente ley se fundamenta en las competencias y recursos que le atribuye el proyecto de ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación.

Desde el punto de vista de los **ingresos**, no se prevé que las medidas puedan comportar un aumento o disminución de los ingresos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones públicas.

Desde el punto de vista de los **gastos**, las medidas tampoco supondrán a priori un incremento o disminución de los gastos presupuestarios.

6.3. Análisis de las cargas administrativas

La norma no conlleva nuevas cargas administrativas ni afecta a las existentes.

6.4. Impacto por razón de género

La norma tiene por objeto una materia en la que no se observa una falta de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. No obstante, puede reconocerse en ella un cierto impacto positivo por razón de género en la medida en que el artículo 6 prohíbe las campañas de publicidad y acciones de comunicación “que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales”, lo que refuerza el cumplimiento del principio de igualdad de género en toda la publicidad del sector público, incluida la publicidad industrial, comercial o mercantil, a la que este precepto es también aplicable.

6.5. Impacto en la infancia y adolescencia

La norma no tiene un impacto directo en la infancia y en la adolescencia, pues su contenido no afecta de modo inmediato a la situación de las personas menores de edad. Ello no obstante, puede reconocerse en ella un cierto impacto positivo indirecto en este ámbito, la medida en que el artículo 6 prohíbe las campañas de publicidad y acciones de comunicación “que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales”, lo que excluiría, por ejemplo, campañas o acciones que atenten contra los derechos constitucionales de los menores -por ejemplo, en materia de privacidad- o que puedan considerarse contrarias a las exigencias propias del principio constitucional de protección de la infancia.

6.6. Impacto en la familia

La norma tiene un impacto nulo en la familia, pues su regulación no afecta a las situaciones familiares.

6.7. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

La norma tendrá un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en la medida en que mantiene las garantías de accesibilidad que recogía la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, respecto de la publicidad institucional (entre ellas, el subtítulo, la interpretación en lengua de signos y audiodescripción, y la promoción de los formatos que aseguren la accesibilidad cognitiva) y extiende su aplicación a la publicidad industrial, comercial y mercantil.

6.8. Impacto sobre el medio ambiente

La norma tiene un impacto positivo sobre el medio ambiente pues no solo mantiene la preferencia que la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, otorga en el ámbito de la publicidad institucional a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean más respetuosos con el medio ambiente, sino que extiende la eficacia de este principio al ámbito de la publicidad industrial, comercial y mercantil.

6.9. Impacto por razón del cambio climático

La norma comporta un impacto positivo sobre el cambio climático porque la preferencia que establece por los soportes de publicidad más respetuosos con el medio ambiente tendría también efectos beneficiosos desde esta perspectiva.

7. EVALUACIÓN EX POST

No se prevé que la norma vaya a ser objeto de evaluación *ex post*.