

# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.177

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE  
PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES  
DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN  
LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013**



El **PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 27 de octubre de 2016, el **“INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013”**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO .....	11
I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN .....	11
I.3.- ANTECEDENTES y RÉGIMEN JURÍDICO.....	12
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	15
II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN.....	15
II.1.- INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES.....	15
II.2.- SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A.....	17
II.3.- SOCIEDAD ESTATAL PARA LA VENTA DE ACCIONES DE LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A. ....	29
II.4.- RENFE-OPERADORA.....	32
II.5.- SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.....	43
II.6.- ANALISIS DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL .....	48
III. CONCLUSIONES .....	49
IV.- RECOMENDACIONES .....	56
ANEXOS	
ALEGACIONES	



**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

CORREOS	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.
CPM	Costo por mostrar el anuncio a mil espectadores
GRPs	"Gross Rating Points". Indicador del número total de impactos conseguidos por cada 100 personas del público objetivo a lo largo de un periodo de tiempo determinado.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LAE	Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado
LNRD	Lotería Nacional de la República Dominicana
OPV	Oferta Pública de Venta
OTS	Índice de Oportunidad de ser visto
Renfe-Operadora	Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora
CRTVE	Corporación de Radio y Televisión Española
SELAE	Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.A.
SEVALAE	Sociedad Estatal para la Venta de Acciones de Loterías y Apuestas del Estado, S.A.
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público





**RELACIÓN DE CUADROS**

<b>NÚMERO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>PÁG.</b>
Cuadro nº 1:	Distribución de los contratos de publicidad por entidades	12
Cuadro nº 2	Distribución de los contratos de publicidad por criterios de adjudicación	13
Cuadro nº 3	Contratos analizados de SELAE	18
Cuadro nº 4:	Distribución del gasto entre creatividad y producción y medios	21
Cuadro nº 5	Estimación del negocio con LNRD	28
Cuadro nº 6:	Contratos analizados de Renfe-Operadora	32
Cuadro nº 7	Análisis de los descuentos del expediente 2012-1707	36
Cuadro nº 8	Análisis de la puntuación de la oferta económica del expediente 2012-1707	39
Cuadro nº 9	Periodo de tramitación de los acuerdos marco de Renfe-Operadora	41



## **I. INTRODUCCIÓN**

### **I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO**

La “Fiscalización de la contratación más relevante de servicios de publicidad formalizada por las entidades del sector público empresarial estatal en los ejercicios 2011, 2012 y 2013” se ha llevado a cabo a iniciativa del Tribunal de Cuentas y se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014. El 29 de enero de 2015 el Pleno aprobó las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha desarrollado la fiscalización.

### **I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

La Fiscalización ha tenido como objetivo general la comprobación del cumplimiento de los requisitos legales de la contratación más relevante de servicios de publicidad en los ejercicios 2011, 2012 y 2013 de entidades españolas integrantes del sector público empresarial estatal no financiero, excluidas aquellas entidades del sector de la comunicación. Los trabajos de fiscalización sobre los expedientes de contratación analizados se han completado con el análisis de la adecuación de estos procedimientos a los principios informadores de la contratación pública y su gestión, en concreto, los de eficacia, eficiencia y economía, configurándose como una fiscalización de cumplimiento y operativa. Sus objetivos específicos han sido:

- a) Verificar el cumplimiento de las normas y principios que incluyen las disposiciones legales y reglamentarias de contratación en las distintas fases de preparación, adjudicación, formalización, ejecución y liquidación de los contratos.
- b) Para aquellos contratos que tengan por objeto una campaña institucional de publicidad o de comunicación, comprobar que cumplen las normas y principios establecidos en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.
- c) Comprobar la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía de la contratación analizada.

Así mismo, se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que de conformidad con dicha normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha centrado en aquellas entidades con la contratación más relevante en servicios de publicidad, considerándose como tal el haber formalizado contratos durante el periodo 2011-2013 por un importe total igual o superior a 10.000 miles de euros.

El ámbito objetivo de la fiscalización ha consistido en los contratos de servicios de publicidad susceptibles de incluirse en las relaciones anuales de contratación que las entidades del Sector Público Empresarial Estatal han rendido al Tribunal de Cuentas, es decir, aquellos contratos por importe igual o superior a 18 miles de euros. Asimismo, se ha considerado un concepto de publicidad en sentido amplio, incluyendo tanto los aspectos de creatividad como los de medios y abarcando las distintas formas de comunicación para difundir un mensaje a una pluralidad de destinatarios, siempre que estos no pertenecieran al entorno de la entidad pública contratante del servicio.

Si bien la fiscalización ha recaído sobre la contratación más relevante formalizada durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013, se ha extendido a aspectos relacionados con sus causas,

preparación, licitación, adjudicación, ejecución, extinción y efectos de ejercicios anteriores o posteriores a este periodo cuando se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

En la ejecución de los trabajos se han aplicado las "Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas" aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado las Entidades una adecuada colaboración en el desarrollo de los trabajos de esta fiscalización, salvo Renfe-Operadora que facilitó parte de la información solicitada con un retraso significativo.

### I.3.- ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO

La contratación de servicios de publicidad, de acuerdo, principalmente, con las relaciones anuales de contratación que han rendido al Tribunal de Cuentas las entidades españolas pertenecientes al sector público empresarial estatal no financiero, excluidas aquellas entidades del sector de la comunicación, ha supuesto en el periodo 2011-2013 la formalización de un total de 334 contratos de servicios relativos a publicidad, por un importe de 291.187 miles euros. El 89% del importe (258.372 miles de euros), 156 de esos contratos, han sido formalizados por cuatro empresas estatales, en las que se concentra la actividad contractual más relevante en servicios de publicidad.

El siguiente cuadro muestra la distribución del importe de contratación de servicios de publicidad en el periodo 2011-2013 por ejercicios:

**Cuadro nº 1**  
**Distribución de los contratos de publicidad por entidades**

(miles de euros)

NOMBRE ENTIDAD	ejº 2011	ejº 2012	ejº 2013	TOTAL
Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora	24.100	6.621	17.872	48.593
Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.	7.197	1.628	5.912	14.737
Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.A.	47.986	72.158	64.898	185.042
Sociedad Estatal para la Venta de las Acciones de Loterías y Apuestas del Estado, S.A.	10.000	0	0	10.000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>89.283</b>	<b>80.407</b>	<b>88.682</b>	<b>258.372</b>
OTRAS ENTIDADES	16.710	7.300	8.805	32.815
<b>TOTAL</b>	<b>105.993</b>	<b>87.707</b>	<b>97.487</b>	<b>291.187</b>
<b>% SUBTOTAL/TOTAL</b>	<b>84%</b>	<b>92%</b>	<b>91%</b>	<b>89%</b>

La distribución en el periodo 2011-2013 de los contratos de servicios de publicidad por ejercicios, importe y número de contratos según los procedimientos utilizados para su adjudicación se incluyen en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº 2**  
**Distribución de los contratos de publicidad por criterios de adjudicación**

(miles de euros)

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	ejº 2011		ejº 2012		ejº 2013		Periodo 2011-2013	
	Importe	nº c.	Importe	nº c.	Importe	nº c.	Importe	nº c. <sup>1</sup>
Abierto criterios múltiples	63.967	24	53.089	11	61.684	16	<b>178.740</b>	<b>51</b>
Abierto criterio precio	537	3	982	1	737	2	<b>2.256</b>	<b>6</b>
Restringido criterios múltiples	51	1	0	0	38	1	<b>89</b>	<b>2</b>
Restringido criterio precio	193	5	86	2	25	1	<b>304</b>	<b>8</b>
Procedimiento negociado con publicidad	6.136	5	1.950	1	4.291	7	<b>12.377</b>	<b>13</b>
Procedimiento negociado sin publicidad y adjudicación directa	33.900	81	31.074	67	29.966	57	<b>94.940</b>	<b>205</b>
Otros	1.209	23	527	10	745	16	<b>2.481</b>	<b>49</b>
<b>TOTAL</b>	<b>105.993</b>	<b>142</b>	<b>87.708</b>	<b>92</b>	<b>97.486</b>	<b>100</b>	<b>291.187</b>	<b>334</b>

Del cuadro anterior se deduce que en el periodo 2011-2013 los procedimientos de adjudicación utilizados más relevantes por importe de la contratación de servicios de publicidad fueron el “abierto con criterios múltiples”, el “negociado sin publicidad y la adjudicación directa” que han supuesto el 61% y el 33%, respectivamente, del volumen total de la contratación de este servicio; atendiendo al número de contratos destaca el “procedimiento negociado sin publicidad y la adjudicación directa” que han supuesto el 61%; se incluyen en este apartado aquellos contratos que consisten en pedidos contra acuerdo marco, siendo estos acuerdos licitados mediante procedimientos abiertos, como en el caso de los 18 pedidos derivados de acuerdos marco de Renfe-Operadora que suponen un total de 42.610 miles de euros, que han sido analizados en este Informe.

La fiscalización de toda la actividad contractual del Sector Público, y con ello la contratación de los servicios de publicidad de las empresas estatales, es competencia atribuida al Tribunal de Cuentas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, como en los artículos 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Ley 7/1988).

Por otra parte, por Resolución de 3 de octubre de 2006 la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas solicitó al Tribunal que incluya en sus Planes Anuales de Fiscalización la realización de Informes de Fiscalización sobre campañas de publicidad de las Administraciones estatal y autonómicas, así como de las principales Entidades Locales, poniendo especial énfasis en el control de la posible existencia de financiación implícita o encubierta de campañas y su adecuación a los principios establecidos en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (Ley 29/2005).

La regulación vigente en el periodo 2011-2013 de la contratación de los servicios de publicidad del sector público empresarial estatal se encuentra, principalmente, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (sustituida por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que entró en vigor el 16 de diciembre de 2011) y su normativa de desarrollo; y la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

<sup>1</sup> Número de contratos.

Asimismo, en materia de rendición de la información al Tribunal de Cuentas, conviene destacar la “Instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico” aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de marzo de 2009, sustituida por la “Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico” aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013.

La publicidad objeto de los contratos viene regulada en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, en la que se establecen los siguientes conceptos y definiciones:

- Anunciante (artículo 8): “persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad”.
- Agencias de publicidad (artículo 8): “personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente y de manera organizada a crear, preparar, programar o ejecutar publicidad por cuenta de un anunciante”.
- Contrato de Publicidad (artículo 13): “aquel por el que un anunciante encarga a una agencia de publicidad, mediante una contraprestación, la ejecución de publicidad y la creación, preparación o programación de la misma”.
- Contrato de difusión publicitaria (artículo 17): “aquel por el que, a cambio de una contraprestación fijada en tarifas preestablecidas, un medio se obliga en favor de un anunciante o agencia a permitir la utilización publicitaria de unidades de espacio o de tiempo disponibles y a desarrollar la actividad técnica necesaria para lograr el resultado publicitario”.
- Contrato de creación publicitaria (artículo 20): “aquel por el que, a cambio de una contraprestación, una persona física o jurídica se obliga en favor del anunciante o agencia a idear y elaborar un proyecto de campaña publicitaria, una parte de la misma o cualquier otro elemento publicitario”.
- Contrato de patrocinio publicitario (artículo 22): “aquel por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador”.

Aquellos servicios de publicidad que se puedan considerar campaña institucional de publicidad o de comunicación están sometidos a la Ley 29/2005, teniendo que respetar las prohibiciones y cumplir los requisitos establecidos en esta norma para poder proceder a su contratación.

De acuerdo con su artículo 1, el objeto de la Ley 29/2005 son las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por las entidades integrantes del sector público estatal, incluido, por tanto, el sector público empresarial estatal; quedando expresamente excluidas las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil. A su vez, el artículo 2 de la Ley 29/2005 define campaña institucional de publicidad como “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada” por entidades integrantes del sector público estatal. Asimismo, define, para estas entidades, campaña institucional de comunicación como aquella que “utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada (...) para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios”.

Por último, para el análisis de lo relacionado con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se ha tenido en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

#### **I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a los máximos responsables de SELAE, Renfe-Operadora y CORREOS y a los que lo fueron de todas ellas y de SEVALAE durante el periodo fiscalizado. En el plazo inicial para formular alegaciones, CORREOS solicitó una ampliación del periodo que le fue concedida por un plazo de 10 días.

El número de posibles alegantes ascendió a 11 y se han recibido escritos de 9 de ellos, 4 fuera de plazo. De los presentados en plazo dos de ellos no formularon alegaciones. Por otro lado, de los presentados fuera de plazo dos no formularon alegaciones y los otros dos presentaron el mismo escrito.

Todas las alegaciones formuladas en plazo, que se acompañan al Informe, han sido analizadas y valoradas; como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe –o de otros a los que no se hace referencia en él- no se ha alterado el texto del Informe. Las alegaciones presentadas fuera de plazo no se acompañan al Informe, sin perjuicio de que el contenido que se ha considerado relevante de las mismas haya sido, en su caso, tenido en cuenta en la redacción del mismo. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

## **II. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN**

### **II.1.- INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES**

Los trabajos de Fiscalización han partido de las relaciones anuales de contratos de los ejercicios 2011, 2012 y 2013 rendidas a este Tribunal; considerándose que tenían una contratación relevante relacionada con los servicios de publicidad aquellas entidades con un volumen de contratación en el periodo 2011-2013 igual o superior a 10 millones de euros IVA excluido. Los resultados de los trabajos preliminares pusieron de manifiesto que existían tres empresas que reunían estos requisitos: la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.A. (SELAE), la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora (Renfe-Operadora) y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (CORREOS). Además, de la documentación analizada en el transcurso de la Fiscalización se constató que la Sociedad Estatal para la Venta de Acciones de Loterías y Apuestas del Estado, S.A. (SEVALAE) había llevado a cabo un procedimiento de contratación de servicios de publicidad para la gestión de medios de una campaña publicitaria para la venta de las acciones de SELAE, todo ello por un importe de adjudicación de 10 millones de euros. Sin embargo, SEVALAE no había rendido al Tribunal de Cuentas, en relación con el periodo en que estuvo viva la Sociedad (2011 y 2012), ni las relaciones anuales de contratación ni documentación alguna de los expedientes de contratación previstas en la Instrucción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 26 de marzo de 2009.

De cada una de las empresas con la contratación más relevante, se han seleccionado todos los contratos de importe igual o superior a 1.000 miles de euros y una muestra aleatoria de aquellos otros de importe inferior. Lo que ha supuesto que se analice el 99%, 100%, 88% y 72% del total de

la contratación relacionada con servicios de publicidad de SELAE, SEVALAE, Renfe-Operadora y CORREOS, respectivamente. Se han analizado un total de 50 contratos, adjudicados por importe de 247.297 miles, lo que supone un 85% del importe total de los contratos de servicios de publicidad formalizados en el periodo 2011-2013 por las entidades integrantes del sector público empresarial estatal no pertenecientes a los sectores financiero y de la comunicación.

Los importes de adjudicación de los contratos con agencias de publicidad tienen la consideración de máximos, salvo en el caso de CORREOS, pudiendo ejecutarse todo o solo una parte del importe adjudicado. En la práctica, en general, la ejecución se ha aproximado a estos importes. El detalle de la ejecución de los contratos se incluye en el anexo I de este Informe.

Los servicios que han prestado las agencias de publicidad en relación con los contratos analizados se refieren a tres actividades distintas: la creatividad, que supone la ideación y creación del anuncio; la producción, que consiste en la elaboración física del anuncio; y la gestión de la inserción en los distintos soportes publicitarios (gestión de medios). Los contratos analizados a veces incluyen las tres actividades y otras separan la creatividad y la producción del anuncio de la gestión de medios.

Los importes de los contratos a los que se hace referencia en este Informe no incluyen el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Sin embargo, hay que tener en cuenta que SELAE en su actividad principal no repercute IVA, por lo que casi la totalidad del impuesto devengado en la adquisición de bienes y servicios es asumido como coste por la Sociedad. El tipo impositivo aplicable a los contratos analizados en el periodo fiscalizado fue del 18% hasta el 31/08/2012 y a partir de esta fecha pasó a ser del 21%.

Cabe señalar los siguientes aspectos comunes relativos al precio de los servicios de publicidad de SELAE, SEVALAE y Renfe-Operadora:

- Los servicios de creatividad se pueden retribuir con un importe fijo o mediante una comisión.
- La producción se retribuye por el precio de coste de producción más una comisión. La empresa adjudicataria aplica los precios individuales previstos en la oferta o, para aquellos conceptos no previstos, presenta para las distintas tareas de producción tres presupuestos de distintas empresas, eligiendo entre ellos la Entidad que contrata, que, asimismo, tiene la posibilidad de no aceptar ninguno y aportar otro presupuesto.
- En los servicios de gestión de medios, la tarifa aplicable a las inserciones convencionales de cada soporte publicitario (periódico, cadena de televisión, página web...) suele variar según la fecha, tipo de formato y, en su caso, la hora, duración, espacio y el programa en el que se ha insertado el anuncio. Las tarifas se publican periódicamente por cada soporte o su empresa propietaria. La agencia adjudicataria factura a la entidad anunciante en función de esos parámetros, aplicando el descuento y, en su caso, la comisión incluidos en su oferta, adjuntando los detalles de la inserción y acompañando un justificante de la inserción del anuncio. Este justificante, salvo en prensa donde se adjunta la copia de la página del periódico o revista en la que se ha publicado, suele ser un certificado emitido por las propias empresas de los soportes publicitarios o por terceros independientes. En relación con los contratos analizados en esta Fiscalización, únicamente en televisión es cuando se emite por un tercero independiente. Como alternativa a esta forma de justificar la inserción de los anuncios, debe señalarse que en la actualidad existen empresas que pueden certificar la difusión en los distintos soportes, así como herramientas informáticas que permiten medir el número de visitas a la página web en la que aparece el anuncio y las distintas acciones que el internauta pueda hacer sobre el anuncio, no suponiendo un coste significativo en



comparación con el coste de la campaña y sirviendo de garantía de la correcta prestación del servicio.

En ocasiones, Renfe- Operadora y CORREOS han contratado directamente la inserción en los soportes publicitarios con las empresas titulares o gestoras de esos soportes, sin mediar agencia de publicidad.

Las Entidades analizadas no realizaban estudios formales sobre las campañas publicitarias llevadas a cabo que permitieran mejorar las decisiones sobre las futuras inversiones en publicidad. Al respecto, en general, no realizaban mediciones de eficacia para evaluar sus campañas (cuantificando los retornos de la inversión en publicidad o midiendo los impactos conseguidos en el público) durante la ejecución de los contratos, lo que hubiera permitido, en su caso, reorientar las acciones, ni tampoco al finalizar la misma, salvo en el caso de CORREOS, donde la agencia adjudicataria daba información sobre la consecución de los objetivos de eficacia establecidos en los pliegos o en la oferta técnica. La ausencia de estudios y mediciones de eficacia de las campañas privaba a las Entidades de una información relevante de cara a optimizar los resultados de las mismas. Las agencias de medios que prestaban servicios a SELAE encargaban a empresas especializadas informes de seguimiento y análisis de la notoriedad, usos e imagen de los juegos de SELAE y de su marca. También existían informes de un tercero independiente sobre el seguimiento y análisis de la notoriedad y la imagen de la marca y de los productos de Renfe-Operadora, así como del conocimiento que tiene el público de esta empresa. Además, CORREOS encargó a un experto independiente informes sucesivos (en 2008, 2011 y 2014) sobre la imagen y posicionamiento de su marca y de sus productos; los informes recogían, entre otros, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de esos aspectos<sup>2</sup>.

En el análisis de la información realizado en los trabajos de fiscalización no se han detectado situaciones en materia de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres que fueran contrarias a los preceptos y principios recogidos en la Ley Orgánica 3/2007, ni actuaciones que fomenten esa igualdad. Entre los aspectos analizados en materia de igualdad, en relación con los anuncios publicitarios se ha verificado que, en general, las campañas publicitarias incluían a ambos sexos; valoraban por igual a mujeres y hombres; no favorecían la difusión de estereotipos en función del género; ni tópicos relativos a los papeles del hombre y la mujer en la sociedad; y el lenguaje utilizado era inclusivo.

## **II.2.- SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A.**

De la contratación de servicios relacionados con la publicidad de SELAE se han analizado un total de 21 contratos: 15 se refieren a la contratación de servicios de publicidad relativos a la contratación de creatividad, producción y/o de gestión de medios publicitarios (estrategia y la adquisición de espacios publicitarios); 3 se corresponden con actividades de patrocinio de la Sociedad; 1 que recoge tanto el arrendamiento de soportes y espacios publicitarios como una pequeña parte de patrocinio; 1 para la producción y transmisión de la señal de sorteos de los juegos gestionados por la Sociedad; y, por último, el de emisión de determinados programas de la Sociedad. Los contratos de creatividad, producción y/o de gestión de medios publicitarios así como el de la producción y transmisión de la señal de sorteos de los juegos gestionados por la Sociedad se han adjudicado a través de un procedimiento abierto con criterios múltiples, el resto de los contratos han sido adjudicados mediante un procedimiento recogido en las instrucciones internas de contratación de la Sociedad para los casos en los que no era posible la concurrencia por causas de especificidad técnica y el patrocinio publicitario que se asemejaba a un procedimiento negociado sin publicidad.

---

<sup>2</sup> Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

En el siguiente cuadro se muestran los contratos analizados y sus importes sin IVA:

**Cuadro nº 3**  
**Contratos analizados de SELAE**

(miles de euros)

Nº	FECHA	OBJETO	Importe adjudicación
EXPEDIENTE	FORMALIZACIÓN		
100/11	28/04/2011	Creatividad, producción y gestión de medios	595
101/11	13/05/2011	Creatividad, producción y gestión de medios	23.600
109/11	17/06/2011	Creatividad y producción	2.000
110/11	17/06/2011	Gestión de medios	21.680
093/12	30/07/2012	Creatividad y producción	4.300
094/12	02/08/2012	Gestión de medios	23.100
105/12	02/08/2012	Gestión de medios	21.680
106/12	30/07/2013	Creatividad y producción	600
107/12	27/07/2013	Creatividad y producción	600
108/12	30/07/2012	Creatividad y producción	2.200
167/12	27/07/2012	Patrocinio	60
072/13	19/12/2012	Inserción directa en medios	19.167
107/13	21/01/2013	Inserción directa en medios y patrocinio	1.820
115/13	26/02/2013	Producción y transmisión de la señal de televisión correspondiente a los sorteos de los juegos gestionados por SELAE y de los programas divulgativos de carreras hípcas	6.300
251/13	20/05/2013	Patrocinio	3.450
280/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	7.180
281/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	17.800
282/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	13.000
283/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	4.200
284/13	08/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	10.300
288/13	05/07/2013	Patrocinio	424
<b>TOTAL</b>			<b>184.056</b>

En el periodo fiscalizado, la contratación de servicios, y en concreto los servicios de publicidad, de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.A. (SELAE) estaba sometida a lo dispuesto en el TRLCSP (anteriormente Ley 30/2007). Dado que SELAE no tiene el carácter de poder adjudicador, en la adjudicación se le aplica el régimen previsto en las instrucciones internas de contratación aprobadas por la propia Entidad, según prevé el artículo 192 TRLCSP; que establece que estas instrucciones han de asegurar la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. La ejecución, efectos y extinción de los contratos de servicios de publicidad de SELAE se regían, fundamentalmente, por las normas de derecho privado.

a) Fases de preparación licitación y adjudicación de los contratos.

Los procedimientos de preparación licitación y adjudicación de los contratos analizados seguían lo previsto en las instrucciones de contratación y en las resoluciones de la Presidencia de SELAE 11/2012 y 5/2013 que desarrollan los procedimientos abiertos de adjudicación de los contratos de

publicidad, incluyendo la intervención de una Comisión de expertos que asiste a la mesa de contratación para la evaluación de los criterios que dependen de un juicio valor. Así mismo, esos procedimientos de adjudicación se han completado mediante lo establecido en los pliegos de condiciones de cada una de las licitaciones.

El procedimiento previsto y utilizado para los contratos en los que no era posible la concurrencia recoge menos trámites, siendo especialmente relevante la memoria justificativa de cada expediente en la que se motiva la decisión de adjudicación a un proveedor determinado sin licitación previa ni negociación con otros proveedores.

En el caso concreto de los patrocinios, la documentación del procedimiento se limita a una Memoria justificativa, el acta del consejo de administración que aprueba la contratación y el contrato. La disposición final decimonovena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, establecía la necesidad de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para suscribir acuerdos en 2013, con otras entidades para el fomento de actividades, entre otras, de carácter social, cultural y deportivo; y preveía también que en 2013 las aportaciones para ello no superasen en su conjunto el 2 por ciento del beneficio después de impuestos del ejercicio 2012 de la Sociedad. A estos efectos, para los contratos de patrocinio firmados en 2013, el Director General de Patrimonio del Estado emitió informes favorables sobre la suscripción de los contratos de patrocinio, previos certificados de la Dirección Económico-Financiera de la Sociedad sobre el cumplimiento del requisito exigido por esa norma.

Con carácter general, los contratos analizados cumplían con los preceptos de la normativa de contratación que le era de aplicación, así como con lo dispuesto en las instrucciones internas de contratación de SELAE. Todo ello sin perjuicio de las incidencias que se indican en este subapartado del Informe que inciden en los principios que, de acuerdo con la Ley, deben regir la contratación pública.

El Informe del Tribunal de Cuentas de “Fiscalización de las actividades realizadas por la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado ejercicios 2008 y 2009”, aprobado por el Pleno de este Tribunal el 22 de diciembre de 2011, puso de manifiesto que el plazo de 10 días desde el anuncio de licitación para que los licitadores presenten sus ofertas era demasiado corto, no dando suficiente tiempo a los posibles licitadores para la presentación de ofertas. Esto es de especial incidencia en el ámbito de servicios de publicidad donde las ofertas previsiblemente requieren una especial preparación. De manera que si el plazo no es suficiente, o bien no se llega a presentar oferta o bien se presenta con mayor riesgo de no adecuarse a las preferencias de SELAE. En los expedientes de 2011 analizados, el plazo dado para la presentación de ofertas en los anuncios de licitación fue de 15 o 18 días naturales. En los ejercicios 2012 y 2013 este periodo aumentó, en general, hasta aproximadamente 30 días naturales.

De acuerdo con los pliegos de los contratos analizados, las ofertas de los licitadores han de ser presentadas “en mano” en el Registro General de SELAE en su sede de Madrid. Esto puede limitar el principio de concurrencia en tanto que da cierta preferencia a aquellos licitadores con oficinas en Madrid o en sus cercanías. La utilización de otras vías para presentar las ofertas (como los servicios postales o medios telemáticos) favorece que presenten ofertas un mayor número de licitadores.

Los expedientes analizados tenían una memoria justificativa de la necesidad de la contratación. Este documento, además de referirse a la necesidad de la realización del servicio, justifica la decisión de su licitación por separado o conjuntamente de los servicios de creatividad y producción y de gestión de medios. Las motivaciones dadas en los distintos expedientes resulta contradictoria, en tanto que en unos se indica que resulta más eficiente su licitación conjunta y en otros se justifica

lo contrario. Al respecto, no consta que hayan existido cambios en el mercado de la publicidad o en el entorno de SELAE ni variaciones mínimamente sustanciales en los juegos objeto de la publicidad, en los procedimientos internos de la Entidad, ni en los medios a utilizar, que justifiquen los cambios de criterios expuestos en las memorias, por lo que se desprende que existía cierta arbitrariedad en las decisiones tomadas en cuanto a licitar conjuntamente o por separado los distintos servicios. En los expedientes del ejercicio 2011 se optó indistintamente por una de las dos posibilidades, en los del ejercicio 2012 se decidió contratar por separado y finalmente en 2013 se volvió a licitarlos conjuntamente<sup>3</sup>.

En relación con la opción de licitar conjuntamente o por separado los servicios de creatividad y producción de los de gestión de medios, cabe destacar que en el mercado de la publicidad existe una especialización por un lado de las agencias de creatividad, que gestionan también la producción del anuncio, y por otro de las agencias que gestionan la estrategia y la adquisición de espacios publicitarios. De tal modo que cuando se contratan conjuntamente ambos servicios existe una alta probabilidad de que la empresa adjudicataria ejecute directamente el servicio en el que está especializada y subcontrate el otro servicio con otra empresa, existiendo, así, un riesgo para SELAE de soportar un mayor coste al añadir al margen de beneficio de la adjudicataria el de la subcontratista.

En las contrataciones analizadas, el factor principal en la valoración de las licitaciones de gestión de medios era el económico, donde el precio suponía el 90% de la valoración total, mientras que cuando solo se licitaba la creatividad y producción ocurría justamente al contrario, el precio era el 10%. En los casos de licitación conjunta el precio suponía el 35%, frente a la estrategia creativa que suponía el 55% y además se exigía en la estrategia creativa una puntuación mínima de 40 puntos sobre 55, dándose por ello una especial relevancia a los aspectos de creatividad con respecto al precio; de lo anterior se desprende que con este sistema se tiende a adjudicar los contratos a agencias creativas.

En los expedientes que se licitaron conjuntamente, este Tribunal ha realizado un cálculo para verificar si licitando por separado, el adjudicatario de la gestión de medios hubiera sido el mismo y el ahorro de costes que, en su caso, hubiera supuesto a SELAE. A estos efectos se han mantenido las puntuaciones dadas por la Sociedad en relación con la gestión de medios pero dándoles las ponderaciones que los pliegos de la Sociedad establecían para la licitación por separado de la gestión de medios (90 puntos la valoración económica y 10 la estrategia de medios). El resultado ha sido que de haberse licitado por separado la gestión de medios en los expedientes **101/11**, **281/13** y **284/13** la adjudicataria hubiera sido otra, lo que hubiera supuesto un menor coste estimado de 5.353, 11.274 y 3.136 miles de euros, respectivamente. Por todo ello, con los criterios aplicados en la licitación conjunta existe un claro riesgo de desviarse del principio de la oferta económicamente más ventajosa que sustenta una contratación pública eficiente.

Abundando en lo anterior, cabe destacar que la gestión de medios es la mayor parte del coste total de los servicios publicidad. El siguiente cuadro compara lo que supone la inversión en medios con respecto a la inversión en creatividad y producción en cada uno de los ejercicios fiscalizados para las campañas de publicidad contratadas con agencias de publicidad:

---

<sup>3</sup> En las alegaciones presentadas por uno de los antiguos Presidentes de SELAE durante el periodo fiscalizado se manifiesta que la contratación de la creatividad y la producción del anuncio conjuntamente con la de su difusión en medios se justifica por la inexistencia de crédito para financiar campañas de publicidad. Asimismo, la alegación justifica la contratación conjunta en los casos de que surjan nuevas necesidades de publicidad de carácter puntual no previstas en los contratos de publicidad vigentes. Al respecto, hay que señalar, que la inexistencia de crédito ni la falta de previsión de necesidades puntuales no deberían justificar en sí mismas la decisión estratégica de la contratar conjuntamente o por separado.

**Cuadro nº 4**  
**Distribución del gasto entre creatividad y producción y medios**

(miles de euros)

Nº EXPEDIENTE	Ejecutado				
	Creatividad y Producción		Medios		Total
	Importe	%	Importe	%	Importe
100/11	1	0,22%	584	99,78%	585
101/11	6.178	26,20%	17.407	73,80%	23.585
109/11	2.145	100,00%	0	0,00%	2.145
110/11	2.127	9,81%	19.551	90,19%	21.679
<b>Subtotal 2011</b>	<b>10.451</b>	<b>21,78%</b>	<b>37.542</b>	<b>78,22%</b>	<b>47.993</b>
093/12	3.664	100,00%	0	0,00%	3.664
094/12	0	0,00%	23.095	100,00%	23.096
105/12	0		21.666	100,00%	21.666
106/12	599	100,00%	0	0,00%	599
107/12	550	100,00%	0		550
108/12	2.200	100,00%	0		2.200
<b>Subtotal 2012</b>	<b>7.013</b>	<b>13,54%</b>	<b>44.761</b>	<b>86,46%</b>	<b>51.774</b>
280/13	781	10,89%	6.395	89,11%	7.177
281/13	2.368	12,96%	15.910	87,04%	18.278
282/13	1.037	9,25%	10.167	90,75%	11.204
283/13	508	11,78%	3.804	88,22%	4.312
284/13	1.780	17,32%	8.493	82,68%	10.273
<b>Subtotal 2013</b>	<b>6.474</b>	<b>12,63%</b>	<b>44.770</b>	<b>87,37%</b>	<b>51.244</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23.938</b>	<b>15,85%</b>	<b>127.073</b>	<b>84,15%</b>	<b>151.011</b>

En los procedimientos de contratación de servicios de publicidad que incluían la creatividad en los ejercicios 2012 y 2013, mediante las resoluciones de la Presidencia de SELAE 11/2012 y 5/2013, se introdujo la figura del comité de expertos que se encargaba de realizar una primera valoración técnica de las ofertas una vez que los licitadores realizaban las presentaciones de los proyectos previstos en los pliegos, realizando, asimismo, una preselección de las ofertas. Posteriormente, el comité de expertos remitía sus valoraciones al Comité de Dirección, formado por el Presidente y los Directores Generales de la Sociedad, ante quien se producía una segunda presentación de los proyectos de las ofertas previamente preseleccionadas, que eran valoradas por el Comité de Dirección, produciéndose en su caso la ratificación de las valoraciones propuestas por el comité de expertos.

En los expedientes en los que se licitó conjuntamente se incluye en los pliegos el criterio utilizado por el comité de expertos para la preselección de licitadores, que consiste en alcanzar un mínimo de 40 puntos de los 55 asignados a la estrategia creativa. Sin embargo, en aquellos expedientes en los que se licitó solo la creatividad, el criterio de preselección utilizado no figura en los pliegos; tampoco en los informes de valoración técnica ni en el resto de la documentación de estos expedientes se indica el criterio utilizado para la preselección realizada; y en los expedientes de los contratos formalizados en los ejercicios 2012 y 2013 no consta la puntuación dada a las ofertas no preseleccionadas. Esta falta de información supone un menoscabo del principio de transparencia y no garantizaba la objetividad ni la equidad en las decisiones que adopten aquellos órganos que realizan la preselección.

En los informes de valoración técnica de los expedientes de contratos formalizados en los ejercicios 2012 y 2013 que en su objeto incluyen creatividad y producción no se deja constancia de los criterios y opiniones utilizados para valorar todas las ofertas, refiriéndose únicamente a aquella oferta que hubiera obtenido mayor puntuación. El que en la valoración se tengan en cuenta principalmente aspectos subjetivos no supone que no se pueda motivar suficientemente. La falta de constancia de la motivación de la puntuación dada al resto de las ofertas supone un menoscabo del principio de transparencia, al no conocerse las razones por las que se han valorado en menor medida esas ofertas, no garantizando la objetividad ni la equidad en las decisiones tomadas.

En los expedientes **101/11**, **109/11**, **93/12**, **106/12**, **108/12**, **281/13**, **282/13** y **283/13**, que incluyen creatividad y producción y que se refieren a la publicidad de varios de los juegos de SELAE, la valoración técnica dada por la Sociedad se realizaba para cada tipo de juego y posteriormente se calculaba una media ponderada en función de la importancia relativa de cada juego. Los pliegos de los expedientes de contratación no preveían que la puntuación de la estrategia creativa se tuviera que ponderar en función de la importancia de los distintos juegos que son objeto de publicidad en cada contrato, por lo que los licitadores no conocían esa ponderación en el momento de presentar su oferta. De conocer la ponderación antes de presentar su oferta, el licitador podría haber adecuado sus esfuerzos a la importancia que la Sociedad diera a cada uno de sus juegos, teniendo más posibilidades de presentar una oferta más ajustada a las necesidades de la Sociedad, ganando transparencia el procedimiento de adjudicación y, así mismo, se reduciría el riesgo de que se pudiera favorecer a algún licitador informándole sobre la ponderación de cada juego antes de presentar su oferta.

Los pliegos preparados por SELAE para los expedientes que incluían la contratación de medios publicitarios incorporaban un detalle con los distintos soportes publicitarios o empresas que gestionarían esos soportes (por ejemplo: cadenas de televisión, periódico...) o, en su caso, del medio en general (por ejemplo: televisión, prensa...) en los que se preveía invertir durante la vigencia del contrato. El licitador ofertaba descuentos para cada uno de los soportes o, en su caso, de los medios, sin conocer cuál era la importancia relativa de cada soporte o medio a efectos de la valoración económica de la oferta. Este desconocimiento es contrario al principio de transparencia por que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que poder conocer todos los criterios que se van a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permite que se pueda favorecer a algún licitador facilitándole tal información para que presente su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública.

Para la valoración de la oferta económica el Departamento de Publicidad elaboraba un "escenario", que era el mismo para la valoración de todas las ofertas de un mismo expediente, en el que se incluía la importancia relativa que se preveía que iba a tener la inversión en cada soporte o medio publicitario. La validez del uso de este criterio se basa en que la distribución del presupuesto de inversión se ajuste a la de la inversión efectivamente realizada, ya que, de lo contrario, se puede estar reduciendo la inversión en soportes para los que el adjudicatario haya ofertado unos descuentos mayores a favor de la inversión en otros soportes que resulten más caros, todo ello sin perjuicio de que en la práctica de la contratación de publicidad suele haber ciertos cambios de circunstancias que aconsejan una variación en la distribución de soportes y medios, suponiendo una desviación sobre lo previsto. Hay que destacar que en los expedientes analizados ha habido frecuentemente desviaciones superiores al 10% en la distribución por soportes y medios, teniendo especial relevancia las desviaciones en la distribución por medios, de las que se da un detalle en el anexo II de este Informe.

En la valoración económica dada para los expedientes 280/13, 281/13, 282/13, 283/13 y 284/13, se evaluó por separado el presupuesto de producción y el de cada uno de los medios (televisión, radio, digital...) para luego realizar una media aritmética de esas valoraciones. Esta práctica no se recoge en los pliegos ni en los anuncios de los contratos, de manera que los posibles licitadores no conocieron a priori este aspecto de los criterios de valoración que se iba a utilizar, lo que merma la transparencia que debe regir en la contratación pública; y, además, como anteriormente se ha indicado, permite que se pueda favorecer a algún licitador facilitándole tal información lo que, entre otros aspectos, sería contrario al principio de igualdad. Los expedientes 280/13, 281/13 y 284/13 son aquellos en los que se licitó conjuntamente la creatividad y la gestión de medios y que no se adjudicaron al licitador que presentó la oferta más barata. En ellos se ha comprobado que si la valoración económica se hubiera realizado de la forma que se deduce de los pliegos, teniendo en cuenta el importe total de la oferta del licitador y no la media aritmética de la producción y de los medios, se hubiera adjudicado a otro licitador; en particular, el expediente 281/13 hubiera sido adjudicatario el licitador con la oferta más barata, suponiendo un ahorro estimado de 11.274 miles de euros. Asimismo, al verificar las valoraciones realizadas por SELAE, se ha puesto de manifiesto que se tuvo en cuenta en los cálculos el presupuesto de los distintos medios, salvo el de publicidad exterior; sin embargo, esta incidencia no ha tenido efectos significativos en los expedientes analizados en tanto que la realización de los cálculos correctamente no habría supuesto la adjudicación del contrato a un licitador distinto del que resultó adjudicatario.

En los expedientes de los contratos formalizados en los ejercicios 2011 y 2012 no constan las actas de aperturas de las ofertas. No obstante, en los informes con las propuestas de adjudicación de la mesa de contratación al Consejo de Administración, como órgano de contratación, se relatan los hitos del procedimiento, incluidas las aperturas de sobres. En esos ejercicios, en ningún documento del expediente constan los miembros de la mesa, figurando en las propuestas de adjudicación de la mesa tan solo quiénes eran su presidente y su secretario. SELAE no ha facilitado mayor información sobre la composición de las mesas, por lo que no se ha podido valorar la composición de la misma ni su independencia con respecto a los comités de expertos u órgano encargados de la valoración técnica de los licitadores. Todo ello, a pesar de que, en relación a los contratos de 2012, la resolución de la Presidencia de SELAE 11/2012 y los pliegos de los contratos establecían la independencia de los comités de expertos con respecto a la mesa de contratación. Por el contrario, en el año 2013, en el que los pliegos de los contratos contenían la misma exigencia de independencia, existían actas de apertura de las ofertas en las que se indicaba la composición de la mesa de contratación; al comparar los miembros de la mesa de contratación con los del comité de expertos se ha detectado que dos de los cinco de los miembros del comité de expertos eran también miembros de la mesa, lo que merma la referida independencia.

El artículo 41.2 de la Ley 30/2007 establece la publicación de los anuncios de adjudicación en el perfil del contratante de la Entidad, que de acuerdo con el artículo 309 de la Ley se integra en la Plataforma de Contratación del Estado. Al respecto, en el expediente 110/11, adjudicado el 02/06/2011 y formalizado el 17/06/2011, se publicó únicamente la formalización el 04/04/2014.

#### b) Fases de ejecución y extinción de los contratos.

En la ejecución de los expedientes analizados se produjeron modificaciones en los expedientes 109/11, 281/13 y 283/13 por importe de 195, 490 y 200 miles de euros, respectivamente, habiéndose realizado de acuerdo con lo previsto en el Título V del Libro I del TRLCSP y en los pliegos de condiciones de cada uno de los contratos. Los contratos 282/13 y 284/13 suscritos por un año se prorrogaron por otro año de acuerdo con lo previsto en sus pliegos, por importe de 12.968 y 10.224 miles, respectivamente. En el anexo I de este Informe se muestra la ejecución de todos los expedientes analizados y sus prórrogas.

SELAE no disponía de manuales de procedimiento que recogieran las comprobaciones a realizar sobre las facturas. En la práctica, el personal del Departamento de Publicidad de la Sociedad venía aplicando consistentemente unos controles en los que se comparaban los datos de la factura con los justificantes de emisión, radiación o publicación de los anuncios en los que se verificaba el soporte, fecha, duración, espacio, horario y programa con las tarifas publicadas para el soporte correspondiente y con las comisiones y descuentos incluidos en la oferta de la empresa adjudicataria. En general, se dejaba constancia de las comprobaciones realizadas en la documentación de ejecución del expediente. Hay que destacar que dado el número de inserciones, la variedad de tarifas en función de la duración, espacio, franja horaria, etc... el trabajo de comprobación forzosamente debe ser muy minucioso por lo que es conveniente utilizar una metodología que de manera estable ayude a hacer las verificaciones eficientemente, sin que se haga depender la correcta realización de los controles de la buena voluntad de los empleados encargados de la publicidad. Los controles practicados eran, en términos generales, suficientes para garantizar la correcta ejecución de los contratos analizados.

En los expedientes analizados no se distinguía el posicionamiento (orden en el que va el anuncio dentro de una secuencia de anuncios) que ocupaba el anuncio de SELAE dentro del espacio publicitario en la franja horaria concreta en televisión y radio; tampoco se hacía distinción, más allá de lo establecido en las tarifas correspondientes, del emplazamiento del anuncio de SELAE en los soportes escritos (esencialmente prensa e internet). En los pliegos no se admitía ningún recargo por posicionamiento o emplazamiento en ningún soporte que no hubiera sido autorizado expresamente por SELAE. Estableciéndose, como norma general que la adjudicataria gestionaría los mejores emplazamientos y posicionamientos sin coste adicional, no habiéndose realizado, en general, recargos por esos conceptos.

En los pliegos de los expedientes relativos a la contratación de agencia de medios, se exigía que los GRPs ("Gross Rating Points", Indicador del número total de impactos conseguidos por cada 100 personas del público objetivo a lo largo de un periodo de tiempo determinado) de cada campaña en televisión se dividieran en determinadas franjas horarias. Al respecto preveían que se entregaran relaciones de pases de televisión con sus horarios de emisión y GRPs para conocer el cumplimiento de las condiciones del pliego. A este respecto, no queda constancia de que SELAE comprobara el cumplimiento de esas condiciones.

La publicidad exterior incluye principalmente vallas publicitarias y otros soportes físicos que se encuentran en lugares abiertos al público. Los exclusivistas que arrendaban estos espacios eran los que certificaban que en las fechas contratadas se había puesto el anuncio en los soportes físicos. Normalmente no se aportaba foto que mostrara el anuncio en cada soporte físico.

En los procedimientos generales de SELAE se establece un documento de control de calidad de bienes y servicios que certifica al finalizar la ejecución de un contrato que el servicio/suministro se ha prestado cumpliendo todos los requisitos de las especificaciones técnicas del contrato, manifestándose sobre la puntualidad, rapidez de respuesta, calidad del servicio y formalidad en la facturación parcial. Con el documento de control se da por finalizado el expediente si no existen responsabilidades pendientes y, en caso de haberse presentado garantías, se insta la devolución de las mismas. Se ha detectado que en los expedientes 072/13 y el **284/13** cuya vigencia expiró el 31/12/14 y 08/08/15, respectivamente, no se ha elaborado el documento de control de calidad, si bien en el primero de ellos no se exigían garantías. Los contratos formalizados en el año 2011 establecían que "el adjudicatario podrá subcontratar parcialmente hasta el 50% del servicio adjudicado, según las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 210 de la Ley 30/2007...", conllevando el incumplimiento de esta obligación la resolución del contrato o la aplicación de una



penalización de hasta un 50% del importe del servicio contratado, pero sin requerir autorización previa de SELAE para la subcontratación. Por el contrario, en los contratos formalizados en los años 2012 y 2013 y en sus pliegos se requería la autorización “expresa y por escrito” de SELAE para la subcontratación sin establecerse un límite máximo a subcontratar. En ninguno de los dos ejercicios se ha emitido la referida autorización.

De la información de los expedientes formalizados en 2011 no consta que se controlase que los expedientes no superasen el límite de subcontratación establecido en contrato, no adjuntándose en el expediente información acerca de la subcontratación. No obstante, en el expediente **101/11** se ha detectado que hubo subcontratación al adjuntarse las facturas emitidas por la agencia que realizó la gestión de los medios a la agencia adjudicataria. En los pliegos de los 5 contratos analizados formalizados en 2013 (280/13, 281/13, 282/13, 283/13 y 284/13) cuyo objeto era tanto la creatividad como los medios se exigía que la empresa adjudicataria presentara las facturas que recibía de las empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios. En cumplimiento de lo previsto, se remitieron a SELAE, y se adjuntaron en los expedientes, las facturas emitidas por esas empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios a la agencia de medios que había llevado a cabo la publicidad, así como las facturas de esta agencia a la adjudicataria del contrato. De este modo se ha puesto de manifiesto la subcontratación de la gestión de los medios sin que la agencia adjudicataria haya solicitado autorización alguna para la subcontratación. En 3 de los 5 expedientes, (**280/13**, **281/13** y **282/13**) la agencia que efectivamente llevó a cabo la gestión de medios pertenecía al grupo empresarial de la adjudicataria, mientras que en los otros 2 expedientes (**283/13** y **284/13**) se trataba de una agencia que no pertenecía a su grupo.

En la ejecución de los contratos que incluían gestión de medios analizados en esta Fiscalización, la norma general era que la difusión publicitaria de los anuncios se llevara a cabo mediante inserciones convencionales en el soporte publicitario correspondiente. El coste de la inserción consistía en la tarifa vigente en el momento de la inserción, establecida por la empresa propietaria del soporte publicitario, a la que se le aplicaban el descuento para ese soporte y, en su caso, la comisión ofertados por la agencia de medios adjudicataria. Cuando se trataba de inserciones que no se consideraban convencionales, al no tener las empresas gestoras de los soportes una tarifa determinada, negociaba el precio la agencia de publicidad adjudicataria con esas empresas. El Informe del Tribunal de Cuentas de “Fiscalización de las actividades realizadas por la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado ejercicios 2008 y 2009” puso de manifiesto que los “precios negociados entre las Agencias contratistas y los soportes para las inserciones publicitarias especiales en televisión no sometidas a descuento fueron aceptados por LAE mediante la aprobación de los presupuestos presentados por las Agencias, aunque no existe constancia escrita de aquellas negociaciones.” En relación con los contratos analizados en esta Fiscalización, respecto de las inserciones no convencionales continuaba sin quedar constancia escrita de las negociaciones; si bien, cabe señalar, que la mayor parte de la inserción en medios en los contratos de SELAE se refería a inserciones convencionales.

4

La memoria justificativa del expediente **110/11** recoge la necesidad de contratar los servicios propios de una agencia de medios para el desarrollo de un plan de publicidad, consistiendo principalmente en la difusión de campañas publicitarias para el juego de la “Lotería Nacional” y, en su caso, acciones de carácter institucional. Por su parte el objeto del contrato es “prestar los servicios de publicidad (estrategia, planificación y compra de espacios en medios de comunicación) para el juego “Lotería Nacional”. Sin embargo, de acuerdo con los documentos analizados, un total de 2.127 miles de euros sobre un total ejecutado del contrato de 21.670 miles (un 10%

---

<sup>4</sup> Párrafo eliminado como consecuencia de alegaciones.

aproximadamente) se corresponden con servicios propios de una agencia de creatividad (creación y producción), como cachés, artes finales y demás costes para realizar los anuncios, que no se incluyen dentro del contrato, de manera que parte de los fondos de este contrato se han utilizado para un fin distinto para el que se licitó ; si bien no supuso un incremento del importe total contratado.

La memoria justificativa de 28 de marzo de 2011 del expediente **101/11** detalla la necesidad de contratar una agencia de publicidad para llevar a cabo las campañas de los juegos activos y acciones de carácter institucional por un importe de 23.600.miles de euros. El objeto del contrato incluía tanto la creatividad como la gestión de medios. En este expediente se ejecutó, dentro de las acciones de carácter institucional, previstas en el objeto del contrato, la creatividad y producción de la oferta pública de venta de las acciones de SELAE, prevista para el otoño de 2011, por un importe de 2.347 miles. Hay que señalar que para la venta de las acciones de la Sociedad, por acuerdo del Consejo de Ministros se previó la creación de la Sociedad para la Venta de las Acciones de Loterías y Apuestas del Estado, S.A. (SEVALAE), que pasaba a ser titular de las acciones de SELAE y que no fue constituida hasta mayo de 2011, cuando se formalizó el contrato del expediente 101/11, haciéndose cargo SELAE de la producción y creatividad de la campaña de la Oferta Pública de Venta de las acciones de SELAE (OPV). No obstante, fue SEVALAE quien contrataría a una agencia de medios para la difusión de la campaña mediante el expediente que se analiza en el apartado II.3 de este Informe. De manera que de la parte de creatividad y producción de la campaña de la OPV se hizo cargo la filial y de la de medios la nueva matriz.

La oferta de la adjudicataria del expediente **101/11** preveía el cobro de una comisión del 5,5% sobre el importe de inversión en medios del contrato. Sin embargo, en la ejecución del expediente se incluyen dos facturas por un importe total de 279 miles de euros en concepto de "Inversión en medios", importe que, de acuerdo con las facturas, es el resultado de aplicar el 5,5% de comisión a un importe acumulado de 5.077 miles de euros que no se corresponde con la inversión en medios del expediente 101/11 sino que coincide con el importe ejecutado del contrato de medios de la campaña de la OPV suscrito por SEVALAE. Por lo que en el expediente 101/11 se han satisfecho conceptos no previstos en contrato.

En el ejercicio 2013 SELAE negoció con el Hipódromo de la Zarzuela, S.A. (expediente **107/13**) un contrato, por un periodo de dos años, cuyo objeto consistía en el arrendamiento de soportes y espacios publicitarios en el Hipódromo de la Zarzuela y el patrocinio de una carrera hípica al año. El precio de adjudicación fue por 1.820 miles de euros, que se correspondían con un precio anual de 800 miles por el arrendamiento, 90 miles por el patrocinio y 20 miles por producción. Asimismo, se daba a la Sociedad hasta un máximo de 300 entradas a cada una de las carreras. En el contrato se concretó el importe total del arrendamiento, no figurando el detalle de las inserciones en soportes físicos ni las jornadas de carrera, lo que induce a pensar que se trató el precio como un tanto alzado por toda la temporada, no indicando los precios por soportes físicos ni por carrera. De acuerdo con la documentación del expediente, en la práctica se ha facturado en función de las jornadas, dividiéndose en torno al 90% del precio del contrato en un importe fijo por carrera y el resto proporcionalmente según el precio de las 300 entradas, que era de 5 o 10 euros por entrada en función de la importancia de la carrera. Parece más adecuado que el precio del contrato se detallase en función de las carreras, teniendo en cuenta la relevancia de cada una. Asimismo, en el contrato se debería haber cuantificado el precio de las inserciones publicitarias previstas en cada uno de los soportes físicos y espacios publicitarios del Hipódromo. De manera que, en el caso de que se suspendiese alguna carrera o no se pusieran los anuncios en todos los soportes contratados, se pudiese descontar el precio correspondiente sin suponer un coste indebido para SELAE, estableciéndose una relación adecuada entre los costes incurridos y los servicios efectivamente prestados.

La apertura hacia mercados exteriores de SELAE tomó relevancia con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que prevé la posibilidad de comercializar sus juegos fuera del territorio nacional. En esta línea se abrieron negociaciones con las entidades homólogas a la Sociedad de varios países hispanoamericanos y europeos y, a partir del ejercicio 2009, se firmaron acuerdos de intenciones referidos a la comercialización de los juegos. A la fecha de la realización de los trabajos de esta Fiscalización no se había ido más allá de la mera declaración de intenciones sin que se hubiera firmado ningún contrato al respecto, con la única excepción del suscrito el 2 de agosto de 2012 con la Lotería Nacional de la República Dominicana (LNRD), que se desarrolla mediante un acuerdo entre SELAE y LNRD de 26 de noviembre de 2012. El objeto de este contrato consistía, principalmente, en la realización de un sorteo común del juego del “gordo de la primitiva”, adquiriendo SELAE un derecho sobre la explotación por parte de LNRD de este juego en República Dominicana.

El expediente **072/13**, negociado directamente con Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (CRTVE) por un importe de 19.167 miles de euros, tenía por objeto, fundamentalmente, regular las condiciones de emisión así como las de cesión de determinados derechos de explotación que se realizará a favor de CRTVE, relativos a programas de retrasmisión de carreras hípias y de información y resultados de sorteos que organiza SELAE. La duración del contrato era desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014. La memoria justificativa del expediente, de 29 de octubre de 2012, razona que si bien podría haberse deslindado la difusión de este objeto tanto por ámbitos, nacional e internacional, como por sistemas operativos y nuevos canales (móviles), dando lugar a tres contratos distintos: uno para la emisión nacional, otro para la emisión internacional y otro último para la utilización de sistemas operativos móviles (como smartphones y tabletas electrónicas), se optó por hacer uno solo por motivos económicos, sin quedar justificado en qué basa esta afirmación. De la memoria justificativa se desprende que la principal causa que iba a determinar la elección del adjudicatario era la necesidad de comercialización fuera del territorio nacional de los juegos de SELAE, siendo CRTVE la compañía que tiene mayor presencia y especial posicionamiento internacional dentro de los medios en español, haciéndose hincapié en la importancia de los mercados de los países de habla hispana. Otra causa a la que la memoria da relevancia es al proyecto interactivo de CRTVE como elemento diferenciador de sus competidores nacionales, explicando y detallando la memoria justificativa los distintos dispositivos y servicios en los que CRTVE tenía mayor penetración y desarrollo. En relación con este proyecto interactivo, hay que señalar que la memoria valora positivamente para la elección de CRTVE que “TVE es la única televisión que ha lanzado su propia tableta: La Tableta de Clan”; la propia página web de CRTVE define a este dispositivo electrónico como “tableta infantil”, siendo esta justificación del todo indebida en tanto que los mayores de edad son el público objetivo de los productos de SELAE. Por último, también apoya la elección de CRTVE en la elevada audiencia a nivel nacional de los informativos del canal 1 de TVE.

Con carácter previo al inicio del expediente, SELAE realizó estudios sobre la rentabilidad económica prevista para los cinco primeros ejercicios del contrato con LRND que se muestra en el siguiente cuadro. El cuadro incluye estimaciones de ingresos generados por las ventas de juegos; de costes aparejados; y de Beneficio Antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones:

**Cuadro nº 5**  
**Estimación del negocio con LNRD**

(miles de euros)

CONCEPTO	AÑO 1º	AÑO 2º	AÑO 3º	AÑO 4º	AÑO 5º
Ingresos generados a SELAE por la venta de juegos	1.500	1.750	2.000	2.250	2.250
Costes generados a SELAE por la venta de juegos	774	662	682	704	726
Beneficio Antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones	726	1.088	1.318	1.546	1.524

La memoria justificativa del expediente **072/13** centra la necesidad de que sea CRTVE el adjudicatario del contrato principalmente en el negocio con la LNRD. Los propios informes de rentabilidad de SELAE derivados de la ejecución del contrato con LNRD reconocen una “manifiesta falta de rentabilidad del proyecto”. Los datos reales fueron en el ejercicio 2013 (de marzo a diciembre): 47 miles de euros de ingresos, 159 miles de gastos (130 miles de sueldos y salarios y 29 miles de gastos de desplazamiento de personal de SELAE) y unas pérdidas de la actividad de 112 miles. El contrato con la LNRD llevaba aparejado unos ingresos y gastos derivados de prestaciones accesorias por parte de SELAE relativas a la formación del personal de la LNRD y a la venta de equipamiento informático; si se tuviera en cuenta esta actividad, las pérdidas totales ascenderían a 508 miles (siendo los principales gastos, 571 miles de sueldos y salarios y 199 miles de desplazamiento). En el ejercicio 2014 (enero a marzo) SELAE tuvo ingresos por importe de 4 miles (no se indica en los informes cual es el coste correspondiente). Dada la falta de perspectiva de obtener rentabilidad, se resolvió el contrato en marzo de 2014<sup>5</sup>. La importancia dada en la memoria a este negocio contrasta con el texto del contrato que recoge que la emisión de la señal del sorteo del “gordo de la primitiva” en el Canal Internacional y 24 horas, en su emisión internacional, se facture a precio “0”. De lo que cabe deducir que el excedente de ingreso obtenido por CRTVE en la facturación de la emisión de otros programas compensa las emisiones gratuitas de difusión internacional del “gordo de la primitiva”. Sin embargo, al no disponerse de una adecuada valoración de estas emisiones no se imputaron al coste del proyecto mantenido con la LNRD ni en los estudios de previsión ni en los análisis de la ejecución antes referidos. En cualquier caso, el coste debidamente calculado aumentaría la pérdida del proyecto, por lo que es muy probable que no hubiera variado la decisión de abandonar el proyecto.

De lo expuesto se puede deducir que el importe contratado en el expediente **072/13** (19.167 miles de euros) resultó desproporcionado, teniendo en cuenta las expectativas y el resultado del negocio internacional descritos y no estaría justificado que este se adjudicara a través de un procedimiento sin concurrencia.

Por último, no queda constancia del seguimiento y de la justificación de la ejecución de las prestaciones a las que se obligaban los adjudicatarios de los contratos de patrocinio. Tampoco se exigía a los patrocinados un informe sobre el cumplimiento de sus prestaciones.

<sup>5</sup> En las alegaciones presentadas por uno de los antiguos Presidentes de SELAE se afirma que no existió pérdida en las prestaciones accesorias aparejadas al contrato suscrito con la Lotería Nacional de la República Dominicana, Esta afirmación no coincide con la información incluida en los estudios realizados por SELAE y aportados para esta Fiscalización.

### **II.3.- SOCIEDAD ESTATAL PARA LA VENTA DE ACCIONES DE LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A.**

La creación de SEVALAE se autorizó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros el 29 de abril de 2011, estableciendo que su objeto social principal consistiría en la gestión, adquisición, tenencia, administración y enajenación de las acciones de SELAE, Dirección General del Patrimonio del Estado, pudiendo realizar cualquier actuación complementaria o derivada que resulte necesaria o conveniente para llevar a cabo la enajenación de los títulos. El mismo Acuerdo preveía la extinción SEVALAE una vez producida la venta de las acciones de SELAE. La constitución de la Sociedad se produjo el 4 de mayo de 2011.

La contratación de servicios, y en concreto los servicios de publicidad, de SEVALAE estaba sometida a lo dispuesto en la Ley 30/2007. Dado que SEVALAE no tiene el carácter de poder adjudicador, en la adjudicación se les aplicaba el régimen previsto en su instrucciones internas de contratación que fueron aprobadas, según preveía el artículo 176 de la Ley, por la propia Entidad en mayo de 2011; de acuerdo con la Ley, las instrucciones han de asegurar la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. La ejecución, efectos y extinción de los contratos de servicios de publicidad de SEVALAE se regían, fundamentalmente, por normas de derecho privado.

SEVALAE no disponía de recursos humanos propios más que el administrador único de la Sociedad, sirviéndose para su actividad del personal de SELAE. En el expediente de contratación analizado de la Sociedad intervinieron trabajadores de SELAE, que actuaban de manera semejante a como lo hacían en los procedimientos de contratación de servicios de publicidad de SELAE.

SEVALAE aprobó el 21 de julio de 2011 la justificación de la necesidad de la contratación de la gestión de medios de la campaña publicitaria de la Oferta Pública de Venta de acciones de SELAE (expediente 7/11). El contrato se adjudicó mediante un procedimiento abierto con criterios múltiples, formalizándose el 16 de septiembre de 2011 por importe de 10.000 miles de euros.

#### Fases de preparación licitación y adjudicación del contrato.

El procedimiento de preparación, licitación y adjudicación del contrato analizado siguió lo previsto en las instrucciones de contratación de SEVALAE, completándose mediante lo establecido en los pliegos de condiciones de la licitación. Los trámites de este procedimiento eran similares a los de los procedimientos de SELAE cuando contrataba la gestión de medios, sin perjuicio de las particularidades que se destacan en este apartado.

El criterio de adjudicación establecido en los pliegos de condiciones del contrato era el de la oferta económicamente más ventajosa; para ello se asignaba una puntuación a cada licitador de hasta 60 puntos por la oferta económica presentada, hasta 10 puntos por aspectos relativos a medios técnicos y humanos asignados al proyecto (5 por la descripción del equipo de trabajo asignado a la cuenta y proceso de trabajo, 3 por las herramientas utilizadas y 2 por los sistemas de evaluación y medición de resultados) y hasta 30 puntos de un ejercicio práctico. El ejercicio práctico comprendía el reconocimiento de los principios y valores específicos de la OPV de SELAE (seguridad, alta rentabilidad y liderazgo), las fases de la campaña y la propuesta de plan de medios (teniendo en cuenta el público objetivo, la inversión por fases y la evaluación de resultados). Sin embargo, en los pliegos y en el anuncio de licitación no se indicaba cómo se iban a asignar los puntos de los aspectos técnicos y humanos y del ejercicio práctico, lo que menoscaba el principio de transparencia, y permite el riesgo de que se pueda favorecer a un licitador facilitándole esa información, situándole así en una posición privilegiada para elaborar su oferta.

En el expediente analizado no figuran actas de aperturas de sobres de las ofertas de los licitadores lo que no permite saber la identidad de quién realizó la apertura y, por tanto, si se trata de un órgano independiente que garantice que se hayan tenido en cuenta todas las ofertas y que los documentos analizados en la valoración de esas ofertas fueron los efectivamente presentados.

En el procedimiento de preparación, licitación y adjudicación del expediente analizado intervinieron únicamente dos órganos: el Director de comunicación de SELAE que justificaba la necesidad de la contratación y asesoraba, como órgano técnico, al Administrador único de SEVALAE, proponiendo la asignación de la puntuación de los aspectos económicos y técnicos de las ofertas presentadas; y el Administrador único de la Sociedad que impulsaba y dirigía el procedimiento y actuaba como órgano de contratación.

Los pliegos preparados por SEVALAE para el expediente, referido a la contratación de medios publicitarios, incorporan un detalle con los distintos soportes publicitarios o empresas que gestionan esos soportes (por ejemplo: cadenas de televisión, periódico...) o, en su caso, del medio en general (por ejemplo: televisión, prensa...) en los que se preveía invertir durante la vigencia del contrato pero sin indicar cuál era la inversión prevista. La consecuencia de esta práctica es que el licitador debía ofertar descuentos para cada uno de los soportes o, en su caso, de los medios, sin conocer cuál es la importancia relativa de cada soporte o medio a efectos de la valoración económica de la oferta. Como ocurría en SELAE, para realizar la valoración económica de cada oferta, en la tramitación del expediente se elaboró un "escenario" que recogía la inversión prevista para cada soporte o medio. En la valoración económica se ponderaron los descuentos ofertados por los licitadores en función de la previsión recogida en el escenario para cada soporte o medio. Este desconocimiento por parte de los posibles licitadores resulta contrario al principio de transparencia por que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que poder conocer todos los criterios que se iban a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permite el riesgo de que se pueda favorecer a algún licitador facilitándole tal información para que prepare su oferta, lo que supondría, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, un quebrantamiento del principio de igualdad.

En el caso del contrato analizado, el escenario fue elaborado por el Departamento de Publicidad de SELAE. SEVALAE utilizó el mismo escenario para todas las ofertas recibidas.

El Director de comunicación de SELAE elaboró un informe técnico con una propuesta de valoración económica y técnica de las ofertas acorde con la puntuación prevista en los pliegos de condiciones del contrato. El Administrador único valoró las ofertas de acuerdo con la propuesta del Director de comunicación.

El que sea el mismo órgano técnico el que propone la valoración técnica y la económica puede aumentar el riesgo de que se produzcan irregularidades en la valoración económica consistentes en intentar favorecer a un licitador, al no haber segregación de funciones; además, hay que tener en cuenta que el órgano técnico que efectuó la valoración económica también fue quien justificó la necesidad. La valoración económica consiste únicamente en la aplicación de una fórmula con los datos presentados por los licitadores, por lo que puede perfectamente realizarla por cualquier otro órgano, sin especial capacitación técnica.

Asimismo, el que el órgano encargado de proponer las valoraciones técnicas y económicas sea unipersonal aumenta el riesgo de que esas valoraciones pierdan objetividad. Por lo que, si bien puede ser aceptable en procedimientos de contratación de importe no significativo o en entidades con poco personal, no es el caso del expediente analizado en el que el importe del contrato alcanzó los 10.000 miles de euros y la Sociedad contaba con el personal de SELAE para cubrir las necesidades que se hubieran planteado.

En el informe técnico se incluyen diversas explicaciones sobre los criterios que, en general, se aplicaron para asignar la puntuación en las valoraciones de las condiciones económicas y del ejercicio práctico pero no se explican los criterios utilizados para la asignación de puntos por los medios técnicos y humanos presentados en las ofertas. Tampoco se razona la puntuación dada al ejercicio práctico de cada una de las ofertas. La falta de constancia de esa justificación suponía un menoscabo del principio de transparencia, al no conocerse las razones por las que se dio una puntuación determinada, y no permite valorar la objetividad y la equidad de las decisiones tomadas.

a) Fases de ejecución y extinción del contrato.

El contrato analizado se aprobó por 10.000 miles de euros, como importe máximo a ejecutar. Se ejecutó por un importe de 4.446 miles, no teniendo ni modificados ni prórrogas. El objeto de la campaña publicitaria era la OPV de las acciones de SELAE y el periodo de ejecución del contrato era del 16 de septiembre al 31 de diciembre de 2011, si bien, de acuerdo con la memoria justificativa, se preveía llevar a cabo la OPV al principio de noviembre. Se dejó de ejecutar el contrato debido a que finalmente se retiró el proyecto de OPV, comunicándose el 29 de septiembre a la adjudicataria la decisión de no continuar con la campaña publicitaria. Varios de los exclusivistas de la publicidad exterior habían incurrido en costes para esa campaña, teniendo la Sociedad que indemnizarles por un importe total de 631 miles, por lo que el coste total de la gestión de medios de esta campaña publicitaria fue de 5.077 miles.

En la documentación que obra en el expediente y, en general, en el resto de información facilitada en esta Fiscalización relacionada con SEVALAE, no figuraba la fecha en la que se tomó la decisión de no continuar con la OPV por lo que no se ha podido valorar la rapidez y diligencia en el cese de la ejecución del contrato.

SEVALAE no disponía de manuales de procedimiento que recogieran las comprobaciones a realizar sobre las facturas. En la práctica, el personal del Departamento de publicidad de SELAE fue quien realizó el control de la ejecución de este contrato, siendo de aplicación los aspectos generales de control de la ejecución expuestos en el apartado anterior de este Informe.

Los pliegos del contrato exigían que los GRPs de cada campaña en televisión se dividieran en determinadas franjas horarias. Al respecto preveían que se entregaran relaciones de pases de televisión con sus horarios de emisión y sus GRPs para conocer el cumplimiento de las condiciones del pliego. Al igual que lo descrito para los contratos de SELAE, no quedaba constancia de que se comprobase el cumplimiento de esas condiciones.

Se ha detectado que, en ocasiones, en los anuncios de prensa y radio se aplicaron menores descuentos a los ofertados por el adjudicatario, sin quedar debidamente justificado por qué se produjo esta situación. Esto ha supuesto un mayor coste de 600 miles de euros (sin IVA), en concreto en las facturas 11/0005477 de televisión y 11/0005072 de radio, en 595 y 5 miles, respectivamente.

La adjudicataria facturó 68 miles de euros por una inserción de un anuncio a página casi completa en un periódico económico nacional pero que no era de los de gran difusión. De acuerdo con las tarifas publicadas de ese periódico ninguna inserción a página completa alcanza el precio de los 10 miles de euros. Las tarifas publicadas de anuncios a página completa en periódicos económicos de gran difusión y aplicadas en esta misma campaña en ningún caso superan los 15 miles, por lo que no queda económicamente justificada la inserción en el referido soporte. Sin embargo, a las tarifas descritas hay que aplicarles un descuento del 75% ofertado por la empresa adjudicataria, por lo

que el efecto económico de haber aplicado una tarifa distinta a la publicada en todo caso sería inferior a 15 miles (sin IVA).

En relación con las campañas de publicidad exterior, los certificados de los exclusivistas sobre los anuncios realizados llegaron después de un mes del vencimiento del pago de la factura (dos meses después de la fecha factura), por lo que SELAE no pudo comprobar, antes de aprobar y pagar la factura, que se había llevado a cabo el servicio ni si se había producido de acuerdo a contrato.

#### II.4.- RENFE-OPERADORA

Se han analizado 19 contratos de la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora adjudicados en el periodo 2011-2013, de los que 18 son pedidos derivados de 4 acuerdos marco, 2 de creatividad y producción y 2 de gestión de medios, y el restante es un contrato de creatividad y producción. Los acuerdos marco de creatividad y producción se adjudicaron mediante un procedimiento restringido con criterios múltiples, los otros dos de gestión de medios fueron adjudicados mediante un procedimiento abierto con criterios múltiples y el contrato de creatividad y producción se adjudicó mediante un procedimiento negociado sin publicidad a la oferta más barata. Dentro de los 18 contratos que derivan de acuerdos marco analizados se ha incluido un contrato (expediente **2013-02050**) que se ejecutó en 2013, pero cuya formalización se retrasó hasta 2014. Más adelante, en este apartado del Informe se analizan los retrasos en la formalización de los contratos.

En el siguiente cuadro se muestran los contratos analizados, los acuerdos marco a que pertenecen y sus importes sin IVA.

**Cuadro nº 6**  
**Contratos analizados de Renfe-Operadora**

(miles de euros)

ACUERDO MARCO	Nº	FECHA	OBJETO	Importe adjudicación
	EXPEDIENTE	FORMALIZACIÓN		
2010-736	2010-07936	31/01/2011	Gestión de medios	3.285
2010-736	2011-00416	23/03/2011	Gestión de medios	4.244
2010-736	2011-00687	24/05/2011	Gestión de medios	2.205
2010-736	2011-01470	28/06/2011	Gestión de medios	1.155
2010-736	2011-02683	15/12/2011	Gestión de medios	4.095
2010-736	2011-03184	15/12/2011	Gestión de medios	5.083
2010-736	2012-00315	15/06/2012	Gestión de medios	494
2010-736	2012-01288	22/11/2012	Gestión de medios	4.060
2010-736	2012-01858	16/01/2013	Gestión de medios	576
2010-736	2012-02371	13/02/2013	Gestión de medios	4.248
2010-736	2013-00250	07/05/2013	Gestión de medios	2.681
2010-736	2013-00509	26/06/2013	Gestión de medios	2.626
2010-737	2010-07480	07/02/2011	Creatividad y producción	644
2010-737	2012-02373	21/02/2013	Creatividad y producción	113
2012-1707	2013-01113	31/10/2013	Gestión de medios	3.095
2012-1707	2013-01114	31/10/2013	Gestión de medios	1.905
2012-1707	2013-01112	06/11/2013	Gestión de medios	2.054
2012-1708	2013-02050	27/03/2014	Creatividad y producción	47
No surge de AM	2011-00751	06/04/2011	Creatividad y producción	50
<b>TOTAL</b>				<b>42.660</b>



La contratación de servicios, y en concreto los servicios de publicidad, de Renfe-Operadora está sometida a lo dispuesto en el TRLCSP (anteriormente Ley 30/2007), y en lo que se refiere a los procedimientos de adjudicación a la Ley 31/2007, salvo en aquellos contratos excluidos de la aplicación de esta Ley donde se aplican sus instrucciones internas de contratación en los términos del artículo 191 del TRLCSP que requiere que estas instrucciones garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. La ejecución, efectos y extinción de los contratos de servicios de publicidad de Renfe-Operadora se regían, fundamentalmente, por normas de derecho privado.

a) Fases de preparación licitación, adjudicación y formalización de los contratos.

El expediente **2011-751** se adjudicó mediante un procedimiento simplificado sin publicidad regulado en las instrucciones internas de contratación de Renfe-Operadora, por tratarse de un contrato no superior a 50 miles de euros.

El resto de los contratos analizados formalizaron pedidos contra acuerdos marco, por lo que todo lo relativo a la selección del contratista se encuentra en el expediente del acuerdo marco del que deriva el contrato; siendo únicamente susceptible de análisis del contrato en esta fase lo relativo a la formalización del mismo. Para los 4 acuerdos marco de los que derivan los contratos seleccionados se ha verificado la preparación, licitación, adjudicación y formalización del acuerdo y para los contratos que derivan de estos, su contenido y formalización.

Los procedimientos de adjudicación de los acuerdos marcos se regían por lo establecido en la Ley 31/2007, por razón de la actividad de Renfe-Operadora y del importe del acuerdo; y en lo que se refiere a su preparación se regían por lo dispuesto en sus instrucciones internas. En general, los acuerdos analizados seguían lo previsto en la Ley y en sus instrucciones.

Los acuerdos marco **2010-737** y **2012-1708** eran de creatividad y producción y los acuerdos **2010-736** y **2012-1707** eran de gestión de medios. Los importes de adjudicación fueron de 6.000, 1.000, 39.000 y 18.000 miles de euros, respectivamente. El expediente **2012-1707** se componía de tres lotes, refiriéndose cada lote a determinados tipos de medio publicitario (televisión, prensa, internet...), que se adjudicaron por 6.400, 6.600 y 5.000 miles.

Los expedientes de contratación de servicios de publicidad de Renfe-Operadora comenzaban formalmente con una "autorización de compra" del órgano de contratación, sin que se realizase un documento que reflejase la necesidad del servicio de publicidad, no quedando constancia de los objetivos concretos de publicidad que se pretendían alcanzar con el servicio a contratar ni de la justificación del importe sacado a licitación; en consecuencia, no quedaba documentada la gestión eficiente del gasto. Al respecto, el artículo 22 del TRLCSP (y artículo 22 de la Ley 30/2007) requiere que en la contratación del sector público se deje constancia de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse y que se determine con precisión la idoneidad del contenido y objeto del contrato para satisfacer esas necesidades.

El artículo 63 de la Ley 31/2007 establece la obligación de la publicación de los procedimientos de adjudicación de los contratos sujetos a esa Ley, mediante anuncio en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y en el Boletín Oficial del Estado (BOE). En la tramitación de los acuerdos marco de servicios de publicidad analizados se cumplió este requisito, salvo en el caso del expediente **2012-1708**. Al respecto Renfe-Operadora manifiesta que no es obligatoria la publicación en esos Diarios, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley no es de aplicación el artículo 63 para los "contratos que tengan por objeto los servicios enumerados en el anexo II B" de la Ley. Por otro lado, el artículo 15 establece expresamente que la contratación de servicios enumerados en el anexo II A se adjudicarán de acuerdo con lo dispuesto en esa Ley. La Entidad

considera la contratación de los servicios de creatividad y producción como del anexo II B en la categoría de “otros servicios”. Sin embargo la categoría 13 del anexo II A se refiere expresamente a los “servicios de publicidad”, lo que lleva a concluir que en el expediente **2012-1708** se debería haber dado la publicidad prevista en el artículo 63.

La selección del adjudicatario para los acuerdos marco de creatividad y producción se hizo a través de procedimientos restringidos, que constaban de dos fases. En la primera fase se permitía que cualquier posible licitador enviase su solicitud de participar, haciéndose pública esta invitación mediante un anuncio de licitación. En esta fase se valoraba la capacidad técnica y económico-financiera de las entidades que solicitaban participar. Una vez evaluadas las solicitudes de acuerdo con los criterios de solvencia técnica y económica establecidos en el anuncio de licitación se seleccionaban para pasar a una segunda fase a las 4 entidades participantes que hubieran obtenido mayor puntuación, siempre que tuvieran como mínimo el 50% de la puntuación tanto en la valoración técnica como en la económico-financiera; y una segunda fase en la que a los 4 licitadores seleccionados se les facilitaban los pliegos de cláusulas particulares y, en su caso, la información pertinente necesaria, invitándoles a presentar sus ofertas técnicas y económicas sobre el servicio objeto de licitación.

En la primera fase se valoraban a las entidades participantes sobre 100 puntos, 80 puntos relacionados con aspectos de capacidad técnica y 20 con aspectos de capacidad económica y financiera. Para la selección de los 4 licitadores, la mesa se basaba en la evaluación de la capacidad técnica de un Comité de evaluación, cuyos miembros pertenecían a la Dirección de Comunicación, Marca y Publicidad de Renfe-Operadora, y en la evaluación de la capacidad económico-financiera realizada por su Departamento de Compras.

Para evaluar la solvencia técnica se valoraban distintos grupos de conceptos que eran similares en ambos expedientes referidos a medios técnicos y humanos, grupo empresarial al que pertenece la agencia y clientes, disponibilidad de un departamento o división especializada en marketing relacional y promocional y trabajos representativos realizados por la entidad que solicita participar en la licitación. A cada grupo se le asignaba una puntuación, pero no se indicaba en el anuncio del expediente qué puntuación se daría a cada concepto en concreto, si bien, el Comité de evaluación aplicó en sus valoraciones el mismo criterio a todos los participantes. Tampoco se determinaba en el anuncio qué es lo que se iba a valorar de cada aspecto o concepto, lo que en alguna ocasión ha determinado una falta de homogeneidad en la información presentada con las solicitudes de participación, dificultando una comparación objetiva entre los datos de los distintos solicitantes. El anuncio de licitación no mostraba un baremo que permitiera calcular cómo se iban a asignar los puntos a cada concepto de la capacidad técnica, ni tampoco se daba una explicación suficiente que permitiese conocer al licitador qué circunstancias debía cumplir para obtener una mayor puntuación.

La evaluación de la solvencia económica y financiera consistió:

- En el expediente **2010-737**, en valorar la acreditación de la solvencia del licitador mediante un informe de instituciones financieras (5 puntos) y en el cumplimiento de determinados ratios de liquidez, solvencia y endeudamiento (5 puntos cada uno). En relación con estos ratios, bastaba con cumplir un mínimo para la obtención de los 5 puntos de cada ratio.
- En el expediente **2012-1708**, en valorar la acreditación de la solvencia del licitador mediante un informe de instituciones financieras o mediante el seguro pertinente (10 puntos) y en declarar el volumen de negocios, en su caso, el relativo al ámbito de las actividades objeto de contrato, referido como máximo a los últimos tres ejercicios (10 puntos). Con respecto al volumen de negocios, cabe reseñar que no se indicaba en el anuncio de licitación un

mínimo a partir del cual se obtuviera la totalidad de la puntuación o a partir del cual aplicar un baremo para asignar los puntos. En la práctica se valoraron todas con 10 puntos, independientemente del volumen declarado, existiendo notables variaciones entre las cantidades declaradas por los distintos licitadores, oscilando de 13.462 a 188.088 miles de euros. Esta práctica favoreció al adjudicatario, pues era el segundo de los participantes con el volumen de negocio declarado más bajo, 15.182 miles, de manera que si se hubiesen distribuido los puntos con un criterio basado en la proporcionalidad al volumen de negocio, la entidad adjudicataria no hubiera llegado a ser invitada a licitar en la segunda fase del procedimiento. No parece razonable que se asignaran a todos los participantes la misma puntuación, especialmente cuando existían grandes diferencias en el volumen de negocio exigido y no se había establecido el criterio de asignación en el anuncio de licitación.

El no informar en el anuncio de licitación de los criterios expresados en los párrafos anteriores, en relación con los aspectos de capacidad técnica y de solvencia económica que debían cumplir los que solicitaron participar en los procedimientos restringidos analizados, supuso que los posibles participantes en el procedimiento no conocieran debidamente cómo se iban a evaluar sus solicitudes y, por tanto, que se menoscabase el principio de transparencia que debe regir la contratación pública. Asimismo, al postergar la determinación de criterios a utilizar al momento de la valoración, se abría la posibilidad de poder favorecer a algún solicitante una vez conocida la información presentada por todos ellos lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad.

Cabe destacar que en los expedientes 2010-737 y 2012-1708, relativos a la creatividad y producción, las cartas para la presentación de ofertas de los licitadores seleccionados están fechadas 22 y 17 días antes, respectivamente, a la fecha de finalización del plazo para la presentación de ofertas. Si bien este plazo es razonable para otro tipo de contrataciones, al tratarse de aspectos de creación cabría plantearse si como máximo 17 días naturales, a contar desde el momento en que se facilita la información técnica necesaria para realizar la oferta, es un tiempo suficiente para que los licitadores preparen debidamente la oferta.

El criterio general seguido en los procedimientos para la adjudicación de los acuerdos marco analizados fue el de la oferta económicamente más ventajosa, teniéndose en cuenta tanto aspectos técnicos como económicos. El peso específico de la oferta técnica y de la oferta económica en la valoración global no fue homogéneo: en los expedientes 2010-736 y 2010-737, la valoración técnica supuso el 60% y la económica el otro 40%; mientras que en los expedientes 2012-1707 y 2012-1708 se valoró al 50% tanto la oferta técnica como la económica. En los expedientes 2010-736 y 2012-1707, cuyo objeto eran los servicios de publicidad relativos a la gestión de medios, el peso dado a la valoración de la oferta técnica resulta especialmente alto si se tiene en cuenta, por un lado, que en la práctica, el personal técnico de Renfe-Operadora modificó sustancialmente los planes de medios presentados por las agencias durante la ejecución de los contratos, principalmente, a través de la negociación directa de la Sociedad con las empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios; por otro, que lo que se valora principalmente en la oferta técnica es un ejercicio práctico, que puede estar relacionado con alguna de las necesidades de la Entidad en relación a los servicios de gestión de medios, pero que no supone una previsión de todo lo que efectivamente se va a llevar a cabo en la ejecución del contrato; y, por último, que una de las ventajas fundamentales de recurrir a agencias de medios es facilitar a sus clientes importantes descuentos en la utilización de los medios de comunicación. Además no se ha observado que en la planificación de medios de los expedientes analizados se haya buscado una especial originalidad y notoriedad en la estrategia que justifique la puntuación dada. Por todo ello se deduce que en los pliegos se debería haber ponderado significativamente más el aspecto económico que el técnico.

Si se toma como referencia el criterio que venía utilizando SELAE en las licitaciones de servicios de publicidad de gestión de medios, en las que se valoraba en un 90% los aspectos económicos y un 10% la parte técnica, se hubiera elegido una oferta más económica. Así, tanto en el expediente **2010-736** como en los tres lotes del expediente **2012-1707** se hubieran elegido a distintos adjudicatarios. En el acuerdo marco **2010-736** el descuento medio hubiera sido un 19% superior al ofertado por el adjudicatario. En el siguiente cuadro se muestra el mayor descuento que se hubiera obtenido en cada lote del acuerdo marco **2012-1707** si la oferta económica se hubiera valorado al 90%:

**Cuadro nº 7**  
**Análisis de los descuentos del expediente 2012-1707**

<b>LOTE</b>	<b>DESCUENTO MEDIO OFERTADO POR LA ENTIDAD ADJUDICATARIA</b>	<b>DESCUENTO MEDIO OFERTADO POR LA ENTIDAD QUE RESULTARIA ADJUDICATARIA CON EL CRITERIO 90-10</b>	<b>MAYOR IMPORTE DE DESCUENTO MEDIO</b>
<b>LOTE 1</b>	78,75%	90,5%	11,75%
<b>LOTE 2</b>	62,73%	73,09%	10,36%
<b>LOTE 3</b>	72,14%	91,5%	19,36%

Los aspectos a valorar en las ofertas técnicas variaban en función de si se trataba de un expediente de creatividad y producción o uno de gestión de medios. En los de creatividad y producción los aspectos a valorar en las ofertas eran los relativos a la presentación de un ejercicio teórico (consistente en el desarrollo de un plan estratégico de comunicación), de un desarrollo creativo (presentando muestras de anuncios para distintos medios) y de la descripción del equipo humano que el licitador dedicaría a Renfe-Operadora; el 70%-75% de la valoración técnica se refería a los dos primeros aspectos. Los aspectos a valorar en los expedientes de gestión de medios consistían en la posición que ocuparía la Entidad en la cartera de clientes de la empresa licitadora, los medios técnicos y humanos que la empresa licitadora dedicaría a la Entidad y un ejercicio práctico (consistente en la presentación de un plan estratégico de medios) que tenía un peso del 70%, aproximadamente, de la valoración técnica de la oferta. El ejercicio teórico, el desarrollo creativo y el ejercicio práctico eran aspectos de las ofertas cuya valoración requería aplicar elementos más bien subjetivos; sin embargo, el resto de los aspectos, por el contrario, eran susceptibles de una valoración más objetiva.

En relación con aquellos aspectos susceptibles de una valoración más objetiva se hace necesario que los pliegos de cláusulas particulares fijen unos criterios sobre los que poder evaluar las ofertas técnicas y, para su aplicación, un baremo que permita calcular cómo asignar a cada oferta los puntos de cada uno de esos criterios. Los pliegos se referían a "criterios de adjudicación" pero en realidad recogían los aspectos a evaluar y no los criterios a aplicar en estos aspectos; en definitiva, en los pliegos no se daba una explicación suficiente que permitiese conocer al licitador qué aspectos concretos tenía que cumplir su entidad o su proyecto para obtener una mayor puntuación, así:

- Se exigía que la oferta indicase la posición en la que se encontraría Renfe-Operadora en la cartera de clientes de la licitadora y para ello facilitaban cuatro tramos de importes facturación anual, pero no indicaban si era mejor estar en uno u otro tramo y qué puntuación se obtendría según el tramo en que se encontrara.
- La oferta debía recoger la distribución de la inversión por medios que tenía el licitador, pero no se indicaba si se valoraba más invertir en un medio u en otro.

- Se pedía la descripción de los medios técnicos y humanos dedicados a Renfe-Operadora, pero no se daban pautas sobre qué aspectos o qué circunstancias concretas se valoraban del equipo humano, de las herramientas propias y de los sistemas de evaluación.

Esta falta de determinación de estos aspectos trajo como consecuencia, en general, una falta de homogeneidad en la información de las ofertas de los licitadores, lo que dificultó valorar las ofertas con criterios objetivos.

El no incluir en los pliegos una definición clara de los aspectos a valorar ni un baremo para la asignación de la puntuación de cada uno de esos aspectos no permitía que el licitador tuviese una información completa para poder preparar sus ofertas, perjudicando el principio de transparencia que debe regir la contratación pública. Asimismo, al postergar al momento de la valoración la completa determinación de los aspectos a valorar y de los criterios, se abría la posibilidad de poder favorecer a algún licitador una vez conocidas todas las ofertas, lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, iría en contra del principio de igualdad.

Las propuestas de adjudicación de la mesa de contratación de los expedientes analizados se basaban en la valoración de la oferta técnica realizada por el Comité de evaluación (similar al que valoraba la capacidad técnica de los procedimientos restringidos) y en la valoración de la oferta económica del Departamento de Compras. En los informes de valoración técnica de los expedientes **2010-736**, **2010-737** y **2012-1708** se recogen las puntuaciones de los miembros del Comité de evaluación para los distintos criterios, pero sin dejar constancia de la justificación, ni siquiera a modo general, de las valoraciones dadas. La misma situación se da en el informe de valoración técnica del expediente **2012-1707** al tratar los criterios relativos al equipo humano que el licitador destinaba a Renfe-Operadora y aquellos establecidos para poder evaluar la posición que la Entidad ocuparía en la cartera de clientes de los licitadores; en el resto de los criterios se calificaba la oferta (como “deficiente”, “correcto”, “bueno”, “muy bueno”...), asignándole un rango puntuación según la calificación dada, pero, en ningún caso, motivando tal calificación. En aquellos aspectos que son susceptibles de valoración a través de criterios objetivos, el informe de valoración debería motivar y explicar el criterio utilizado y la asignación de puntos a cada oferta siempre que, como es el caso, ese criterio no estuviese debidamente explicado en los pliegos y no se dedujese su aplicación directa en la valoración de la oferta. La constancia en el expediente de una debida motivación de las valoraciones asignadas justificaría que esas valoraciones se han determinado objetivamente y con equidad.

La motivación de las puntuaciones dadas al valorar aspectos de apreciación subjetiva tiene especial importancia, por tratarse de valoraciones que no se pueden deducir de la aplicación directa de criterios. En los expedientes analizados los aspectos a valorar principalmente mediante apreciaciones subjetivas consistían en: el “ejercicio práctico” (presentación de un plan estratégico de medios), el “ejercicio teórico” (presentación de un plan estratégico de comunicación) y el “desarrollo creativo” (que desde el enfoque del ejercicio teórico presenta un ejemplo de anuncio en los soportes físicos sobre la imagen de la marca “Renfe”). En los expedientes **2010-736** y **2010-737** no se justifican las puntuaciones dadas y en los expedientes **2012-1707** y **2012-1708** se motivan sucintamente, permitiendo hacerse una idea, al menos general, de la valoración. La falta o la insuficiencia de motivación menoscaba el principio de transparencia y no ha permitido conocer si las decisiones fueron tomadas o no con equidad.

La mayor puntuación técnica de las ofertas presentadas en el Lote 1 del expediente **2012-1707** la obtuvo la empresa adjudicataria, valorándose especialmente de la oferta la buena planificación en inserciones en televisión. Sin embargo, finalmente no se realizaron inserciones en televisión, por lo que en este caso se mantuvieron unos criterios para la selección de la agencia de medios que no son coherentes con lo que en la realidad ha consistido el objeto del contrato.

Los acuerdos marco de Renfe-Operadora preveían, además de contratar los medios de difusión a través de la agencia adjudicataria en los términos establecidos en su oferta, la posibilidad de que la Entidad negociase las inserciones y el precio directamente con las empresas gestoras o titulares de los soportes publicitarios en los que se insertaban los anuncios.

En los expedientes de servicios de publicidad relativos a la gestión de medios, la oferta económica se valoraba en función del medio en el que se iba a invertir, repartiendo los puntos entre cada uno de los medios en los que se pretendía realizar las inserciones a través de la agencia adjudicataria y las acciones publicitarias que negociara directamente Renfe-Operadora con la gestora o titular del soporte publicitario. Este reparto de la puntuación se justificaba por el peso que tuviera la inversión prevista en cada medio y en las negociaciones directas de la Entidad con respecto al importe total del acuerdo marco.

La documentación y demás información facilitada por Renfe-Operadora en esta Fiscalización no justifica porqué se consideró necesario que las negociaciones directas de la Entidad con las empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios se instrumentasen a través de los contratos con las agencias de medios, lo que incrementaba los trámites en la ejecución del expediente y, en su caso, si bien de manera no significativa, el coste.

En el transcurso de los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto la existencia de grandes desviaciones entre la importancia relativa dada en los pliegos a cada medio y a las negociaciones directas respecto de la ejecución real de la inversión. Por ello, se solicitó a la Entidad información acerca de la ejecución de los acuerdos marcos, distinguiendo los distintos componentes de la oferta económica. La Entidad ha manifestado que no ha podido facilitar esa información del acuerdo marco **2010-736** por no poder identificar en todos los casos el contenido de la factura con un medio concreto, pero sí se ha informado de si la factura responde a una campaña (negociada por la agencia) o a una negociación directa de la Entidad; así, de una inversión real de 63.372 miles de euros, 56.322 miles responden a negociaciones directas (un 88,8%). Esta proporción contrasta con la que se tuvo en cuenta al valorar las ofertas económicas, un 35%.

Debido a lo expuesto, el análisis que recoge el siguiente cuadro solo se refiere al acuerdo marco **2012-1707**, mostrándose en ellos la importancia relativa de los puntos asignados en los pliegos y de la inversión real:

**Cuadro nº 8**  
**Análisis de la puntuación de la oferta económica del expediente 2012-1707**

(miles de euros)

<b>LOTE 1</b>				
<b>Medio/Orden Directa</b>	<b>Puntuación en Pliegos</b>		<b>Inversión Real</b>	
	Valor absoluto	Importancia relativa	Valor absoluto	Importancia relativa
<b>Televisión</b>	25	<b>50%</b>	0	<b>0%</b>
<b>Radio</b>	16	<b>32%</b>	204	<b>4,3%</b>
<b>Negociación directa</b>	9	<b>18%</b>	4.537	<b>95,7%</b>
<b>LOTE 2</b>				
<b>Medio/Orden Directa</b>	<b>Puntuación en Pliegos</b>		<b>Inversión Real</b>	
	Valor absoluto	Importancia relativa	Valor absoluto	Importancia relativa
<b>Prensa</b>	24	<b>48%</b>	1.108	<b>82,1%</b>
<b>Suplementos dominicales</b>	5	<b>10%</b>	0	<b>0%</b>
<b>Revistas</b>	7	<b>14%</b>	30	<b>0,5%</b>
<b>Negociación directa</b>	14	<b>28%</b>	5.221	<b>17,4%</b>
<b>LOTE 3</b>				
<b>Medio/Orden Directa</b>	<b>Puntuación en Pliegos</b>		<b>Inversión Real</b>	
	Valor absoluto	Importancia relativa	Valor absoluto	Importancia relativa
<b>Internet</b>	13	<b>26%</b>	700	<b>14%</b>
<b>Exteriores</b>	30	<b>60%</b>	625	<b>12,5%</b>
<b>Cine</b>	3	<b>6%</b>	0	<b>0%</b>
<b>Negociación directa</b>	4	<b>8%</b>	3.664	<b>73,5%</b>

De los anteriores cálculos se deduce que la importancia relativa tenida en cuenta para la valoración de las ofertas económicas de los licitadores no se corresponde con la realidad, principalmente por la relevancia que ha tenido la negociación directa de Renfe-Operadora con los soportes publicitarios. En consecuencia, las ventajas económicas consideradas más relevantes en el momento de seleccionar al adjudicatario han tenido una importancia relativa mucho menor en la ejecución del acuerdo marco. No obstante, cabe destacar que en el caso concreto de este expediente el posible efecto negativo se ve atenuado porque las ofertas económicas de las adjudicatarias de cada uno de los lotes no establecían comisión alguna para las negociaciones directas, no teniendo ningún coste añadido al precio acordado por la Entidad con la empresa propietaria del soporte publicitario.

Por otra parte, y en relación con lo anterior, se debe tener en cuenta que la negociación directa por Renfe-Operadora supone que la Entidad decide la inserción y la acción publicitaria sin tener que contar con la agencia adjudicataria, incidiendo sobre la estrategia de medios ofertada por esta. Esta sustitución de la planificación de la agencia por una mayor actuación de la Entidad no es coherente con la importancia que tiene el plan estratégico de medios en la valoración total de la oferta, el 40% y el 35% del total de la valoración de la oferta (la técnica y la económica) en los expedientes **2010-736** y **2012-1707**, respectivamente.

En los pliegos de cláusulas particulares de los expedientes **2010-736** y **2010-737** se indicaba la ponderación total de la oferta económica asignándole un máximo de puntos y sin facilitar la división de esa puntuación en los distintos conceptos que se iba a llevar a cabo durante el proceso de

evaluación de las ofertas. El pliego del expediente 2012-1707, dividía la puntuación máxima a otorgar a las ofertas económicas entre la inversión prevista en cada uno de los medios publicitarios que se negociaran a través de agencia y el conjunto de acciones que se negociaran directamente por Renfe-Operadora. Por su parte el pliego del expediente 2012-1708, dividía la puntuación máxima a otorgar a las ofertas económicas entre los conceptos de creatividad (30 puntos), producción (10 puntos) y tarifas de producción (10 puntos).

Los pliegos de los expedientes de medios (2010-736 y 2012-1707) iban acompañados de un anexo con un modelo de oferta económica que incluía, entre otros conceptos, un detalle de los soportes o de los grupos empresariales a los que pertenecían, con el objeto de que los licitadores ofertaran distintos descuentos sobre las tarifas oficiales de cada uno de esos soportes o, en su caso, las comisiones, pero no indicaba qué importancia relativa tendría en la valoración cada soporte o grupo.

En un anexo al pliego de los expedientes de creatividad y producción (2010-737 y 2012-1708) se incluían de manera detallada los conceptos de tarifas de producción a efectos de que el licitador ofertara un precio unitario por cada uno de ellos, sin indicar la importancia relativa de cada soporte o grupo en la valoración.

El Departamento de Compras llevó a cabo la valoración económica en base a un “supuesto” de inversión elaborado por la Dirección de Comunicación, Marca y Publicidad. Este supuesto consistía en una previsión de inversión que establecía la importancia relativa de cada uno de los elementos en los que se dividía la oferta económica. En los supuestos relativos a los expedientes de creatividad y producción no se incluyeron todos los conceptos de producción para los que los pliegos pedían tarificar, sino aquellos que Renfe-Operadora consideraba que se podrían utilizar por ser, en general, los más recurrentes. En la valoración se utilizó el mismo supuesto para las distintas ofertas presentadas.

La valoración económica se realizó de forma individualizada para cada uno de los conceptos que se indicaba en el pliego, asignándose la puntuación máxima en cada concepto a la oferta más baja, valorando con criterios de proporcionalidad inversa al resto de las ofertas presentadas y aplicando a la puntuación obtenida la importancia relativa establecida en cada concepto del “supuesto”, obteniendo así la puntuación económica total de cada oferta.

En definitiva, cuando los licitadores prepararon su oferta no tenían información de la importancia relativa de cada uno de los elementos de su oferta y, por ello, no contaban con toda la información para elaborar su oferta, lo que resulta contrario al principio de transparencia que debe regir la contratación pública. Asimismo, permite que se pueda facilitar esa información a algún licitador a quien se quiera favorecer lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, quebrantaría el principio de igualdad.

Por otra parte, no constan las firmas de los miembros del Comité de evaluación en los informes de valoración de la oferta técnica en el expediente 2012-1708.

No consta en los expedientes analizados el envío de los datos de los contratos al Registro de Contratos del Sector Público regulado en el artículo 333 del TRLCSP. El artículo 85 de la Ley 31/2007 establece en el ámbito de aplicación de esta Ley un plazo de dos meses desde la adjudicación para remitir tal información. De acuerdo con lo manifestado por Renfe-Operadora, la Entidad remitía todas las adjudicaciones realizadas en un ejercicio en el primer trimestre del ejercicio siguiente, pero tampoco se ha aportado constancia de ese envío o de su Registro. De acuerdo con el artículo 333 TRLCSP, el incumplimiento en el envío supondría un menoscabo del principio de transparencia, ya que no se estaría dando a la información de la adjudicación de



contratos una debida difusión pública; todo ello, sin perjuicio de menoscabar la información del Registro a otros efectos, como son los estadísticos y los de análisis.

Del análisis de los expedientes de los 4 acuerdos marco se desprende que el periodo de tramitación fue un poco más largo de lo que se deduce necesario para llevar a cabo debidamente la licitación, dilatándose desde la autorización de la compra del servicio hasta la formalización del acuerdo marco algo más de 6 meses y en el expediente **2012-1708** algo más de 8 meses. En el siguiente cuadro se muestran las fechas de los hitos más significativos de la tramitación.

**Cuadro nº 9**  
**Periodo de tramitación de los acuerdos marco de Renfe-Operadora**

HITOS DEL PROCEDIMIENTO	EXPEDIENTES			
	2010-736	2010-737	2012-1708	2012-1707
AUTORIZACIÓN DE COMPRA	07/07/2009	07/07/2009	10/01/2013	28/12/2012
APERTURA SOBRE DOCUMENTACIÓN GENERAL Y ADMINISTRATIVA	13/10/2009	15/10/2009	08/02/2013	07/02/2013
APERTURA OFERTA TÉCNICA	13/10/2009	15/10/2009	08/02/2013	12/02/2013
APERTURA OFERTA ECONÓMICA	30/10/2009	06/11/2009	27/05/2013	16/04/2013
ADJUDICACIÓN	01/12/2009	09/12/2009	23/09/2009	21/06/2013
FORMALIZACIÓN DEL ACUERDO MARCO	11/01/2010	15/01/2010	21/10/2013	11/07/2013 (Lote1) 10/07/2013 (Lotes 2 y 3)

b) Fases de ejecución y extinción de los contratos.

En relación con la vigencia de los acuerdos marco hay que destacar que los acuerdos **2010-736** y **2010-737** tenían una vigencia de dos años, e incluían dos posibles prorrogas de un año cada una; los acuerdos **2012-1707** y **2012-1708** tenían una vigencia de un año y no preveían prórrogas. Las prórrogas se hicieron efectivas en los acuerdos que las preveían. El importe del acuerdo marco **2010-736** era de 39.000 miles de euros y cada una de las prórrogas de 20.000 miles; en el caso del acuerdo marco **2010-737** el importe era de 6.000 miles y las prórrogas de 3.000 miles. No obstante, en ambos acuerdos solo la primera prórroga supuso autorizar un nuevo gasto, financiándose la segunda con el remanente del acuerdo.

La ejecución de los contratos analizados (18 pedidos contra acuerdos marco y un contrato que no deriva de acuerdo marco) se muestra en el anexo I a este Informe.

Renfe-Operadora no disponía de manuales de procedimiento que recogieran las comprobaciones a realizar sobre las facturas. En la práctica, el personal del Departamento de Publicidad de la Entidad comparaba los datos de la factura con los justificantes de emisión, radiación o publicación de los anuncios, en los que se verificaba el soporte, fecha, duración, espacio, horario y programa, y el Departamento de Administración de la Dirección de Comunicación comprobaba las comisiones y descuentos facturados con los ofertados por la empresa adjudicataria. En general, no queda constancia en la documentación del expediente de las comprobaciones realizadas por la Entidad de la ejecución del contrato. Dado el número de inserciones, la variedad de tarifas en función de la duración, espacio, franja horaria, etc... el trabajo de comprobación es muy minucioso por lo que es conveniente utilizar una metodología que de manera estable ayude a hacer las verificaciones eficientemente.

Se ha comprobado que, para los expedientes analizados, Renfe-Operadora no verificaba que las tarifas de los soportes aplicadas en las facturas de la agencia de medios se correspondían con las publicadas oficialmente por los titulares de los soportes o sus empresas gestoras. Esto pone de manifiesto una deficiencia de control, en tanto que no se comprueba que estén aplicando tarifas superiores a las publicadas oficialmente. Sin embargo, en las facturas analizadas en los trabajos de fiscalización se ha comprobado que no se aplicaron tarifas superiores a las oficiales de los soportes publicitarios.

Como ya se indicó al analizar la fase de adjudicación, en la práctica, la mayor parte de las contrataciones con los medios se realizaba a través de negociaciones directas (un 89% y un 83% del total inversión en los acuerdos **2010-736** y **2012-1707**, respectivamente). En estos casos el precio se negociaba directamente con la empresa que gestiona el soporte y no a través de la agencia de medios contratada. Del análisis de las órdenes directas que reflejan cada negociación se ha puesto de manifiesto que, si bien parte de estas negociaciones se refieren a inserciones publicitarias especiales que no estaban tarifadas, para varias de las inserciones que tenían tarifa también el precio se negoció sin que haya quedado constancia en el expediente de si la Renfe-Operadora verificó que el precio negociado era superior o no al ofertado por la agencia contratada. Esta verificación resulta necesaria para un control eficiente del gasto.

Los servicios de gestión de medios del contrato **2013-01114** se comenzaron a ejecutar el 1 de junio de 2013. Sin embargo, el acuerdo marco del que deriva el contrato fue adjudicado el 21 de junio y formalizado el 10 de julio de ese año. Según la documentación que figura en el expediente, esto se debió a que con cargo a este contrato se regularizaron órdenes de trabajo negociadas directamente por Renfe-Operadora con las empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios, que se habían comenzado a ejecutar con anterioridad a la adjudicación del propio acuerdo marco.

Los contratos analizados se formalizaron con posterioridad al comienzo de la ejecución del propio contrato, en general varios meses, salvo en tres de los contratos (expedientes **2013-00250**, **2013-00509** y **2013-2050**), que se formalizaron cuando ya había terminado su ejecución. El artículo 27 del TRLCSP establece que los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionen con su formalización. La debida formalización de los contratos requiere que quede constancia documental de las obligaciones las partes. La ejecución del expediente sin la formalización del contrato es contraria al principio de seguridad jurídica, al no constar formalmente el compromiso adquirido por ambas partes, y coloca a la Entidad pública en situación de indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios. Asimismo, el artículo 28 del TRLCSP prohíbe expresamente la contratación verbal para todo el sector público.

En general, para los contratos que derivan de acuerdos marco, las condiciones contractuales estaban adecuadamente descritas en el acuerdo, aunque precisaban del contrato para que surgieran las obligaciones de las prestaciones de las partes y para que se concretaran las acciones a realizar. Además, los expedientes **2013-00250** y **2013-00509** se formalizaron cuando el periodo de vigencia del acuerdo marco había expirado.

En lo que se refiere a los plazos de pago a las agencias proveedoras de los servicios, el artículo 4 de la Ley 3/2004 por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad de las operaciones comerciales y la disposición transitoria segunda de la Ley 15/2010 de modificación de la Ley 3/2004, establecen un plazo de 60 días a partir de 2013, de 75 en 2012 y de 85 en 2011 desde la prestación del servicio para que se produzca el pago. De una muestra aleatoria de 71 facturas de todos los contratos analizados en esta Fiscalización ha resultado que en 59 se produjeron retrasos en el pago con respecto a los plazos legales (para el cálculo del plazo se ha tomado la fecha de la factura en vez de la de terminación de la prestación del servicio, ya que la

factura recogía distintas inserciones publicitarias del mes anterior a esa fecha). El retraso medio detectado ascendió a un mes.

## II.5.- SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.

De la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (CORREOS) se han analizado un total de 9 contratos: 3 en relación con medios publicitarios, en 1 de ellos se contrató con una agencia de publicidad la gestión de medios (el expediente **SP130004** adjudicado por importe de 2.588 miles de euros), y en los otros 2 se contrató directamente con las empresas titulares o gestoras de los medios (los expedientes **SP120119** y **SP130110** adjudicados por importe de 300 y 233 miles, respectivamente); 1 por el que se contrató la creatividad, la producción y la gestión de medios (el expediente **SP110002**), que se divide en dos Lotes (expedientes **SP110002001** y **SP110002002**), que se acabaron adjudicando a un mismo contratista por importe de 2.336 y 3.139 miles, respectivamente; 1 contrato para la confección de folletos y dípticos publicitarios (el expediente **SP110101000** adjudicado por importe de 106 miles); y 4 contratos de patrocinio, cuyo objeto se indica en el anexo I de este informe, (los expedientes **SP110436000**, **SP130006**, **SP130105** y **SP130005** adjudicados por importe de 50, 660, 69 y 1.100 miles, respectivamente).

Los expedientes **SP110002**, **SP130004** y **SP110101000** se adjudicaron mediante procedimientos negociados con publicidad con criterios múltiples. Los expedientes de **patrocinio** mediante un procedimiento especial previsto en las instrucciones internas de contratación equivalente a un procedimiento negociado sin publicidad en el que solo se negociaba con la entidad elegida para patrocinar. Los expedientes **SP120119** y **SP130110** se negociaron directamente con las dos principales empresas a nivel nacional de gestión de soportes de prensa siguiendo el procedimiento especial de sus instrucciones.

La contratación de servicios, y en concreto los servicios de publicidad, de CORREOS está sometida a lo dispuesto en el TRLCSP (anteriormente Ley 30/2007), y en lo que se refiere a los procedimientos de adjudicación a la Ley 31/2007, salvo en aquellos contratos excluidos de la aplicación de esta Ley donde se aplican sus instrucciones internas de contratación en los términos del artículo 191 del TRLCSP que requiere que estas instrucciones garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. La ejecución, efectos y extinción de los contratos de servicios de publicidad de CORREOS se regían, fundamentalmente, por normas de derecho privado.

La Ley 34/1988, general de publicidad, trata el contrato de patrocinio publicitario como un contrato publicitario más, aplicándosele, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley, el régimen de los contratos de difusión publicitaria en cuanto les sea aplicable. De manera que se considera al patrocinio como un servicio de publicidad en el que “el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador”. En definitiva el patrocinado aporta un soporte físico y, en su caso, un formato en el que insertar la publicidad del patrocinador. No obstante, CORREOS consideraba que el patrocinio no era una prestación de servicios, en base a lo establecido en el artículo 25 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos o Incentivos Fiscales, aunque dada la naturaleza de esta Norma, solo debe de ser tenida en cuenta a efectos del régimen fiscal a aplicar, pero no a efectos de determinar la normativa de contratación. En consecuencia, se debe considerar que el objeto de los contratos de patrocinio es la prestación de servicios de publicidad.

De acuerdo con la actividad de la Sociedad y cuando se superen los umbrales establecidos en la Ley 31/2007 a los contratos de patrocinio les es de aplicación lo previsto en esta Ley. Con su criterio, la Sociedad ha aplicado el procedimiento especial previsto en sus instrucciones internas de

contratación para los expedientes **SP130005** y **SP130006**, adjudicados por importe de 1.100 y 660 miles de euros, respectivamente; en lugar de aplicar lo previsto en la Ley 31/2007. No obstante, a efectos prácticos esto no ha supuesto incidencias mínimamente relevantes ya que aludiendo a razones técnicas se adjudicó mediante un procedimiento especial muy similar al procedimiento negociado sin publicidad que le hubiera sido de aplicación previsto en la Ley 31/2007.

La contratación de CORREOS de servicios con agencias de publicidad (expedientes **SP110002** y **SP130004**) difiere de la contratación del resto de las Entidades analizadas en esta Fiscalización en la determinación del precio del servicio. CORREOS compraba acciones publicitarias por un precio determinado en contrato. En el resto de las Entidades analizadas, en la contratación relativa a las inserciones en soportes publicitarios se establecía un importe máximo para realizar determinadas acciones publicitarias, determinándose el precio aplicándole un descuento a cada acción por las tarifas oficiales de cada una de las inserciones realizadas y, en su caso, una comisión consistente en un porcentaje adicional, según la oferta del adjudicatario; en lo que se refiere a la creatividad, cobraban un importe fijo, “fee de agencia”, o, en su caso, la comisión ofertada por el adjudicatario consistente en un porcentaje sobre la inversión en medios; y, en relación con la producción de los anuncios, las agencias adjudicatarias facturaban a las Entidades los costes de producción más un porcentaje comisión previsto en contrato. Sin embargo, como ya se ha señalado, en el caso de CORREOS se trataba de un precio cerrado por el total de cada una de las acciones de publicidad contratadas, sin referencia alguna a los precios unitarios de las inserciones en los medios, de la creatividad o de los costes de producción.

a) Fases de preparación licitación y adjudicación de los contratos.

Los expedientes **SP110002** y **SP130004** se adjudicaron mediante un procedimiento negociado con publicidad. CORREOS realizó el anuncio público invitando a participar a todo aquel que tuviera interés en la licitación. En una primera fase se evaluó la solvencia técnica y económico-financiera de los licitadores. La Sociedad invitó a una segunda fase a todos aquellos que hubieran superado los mínimos de solvencia establecidos, presentando los licitadores en esta segunda fase sus ofertas técnicas y económicas. Los pliegos de los contratos preveían la posibilidad de que la Sociedad negociase aspectos incluidos en las ofertas técnicas presentadas. Una vez valoradas las ofertas técnicas, antes de abrir los sobres de las ofertas económicas, se invitó a los licitadores cuya oferta técnica hubiera superado la puntuación mínima establecida en los pliegos a que presentaran, si lo estimaban oportuno, una oferta económica mejorada en la que, en su caso, se tuvieran en cuenta los aspectos técnicos negociados. En estos dos contratos la Sociedad no hizo uso de la posibilidad de negociar los aspectos técnicos, aunque algunos licitadores presentaron ofertas económicas mejoradas, por lo que en la práctica el procedimiento funcionó de manera similar a un procedimiento abierto en el que todo el que cumpla unos mínimos de solvencia puede presentar ofertas, aportando así más garantías de independencia que un procedimiento negociado en sentido estricto.

La valoración de la oferta económica ponderaba un 70% en el expediente **SP110002** (producción, creatividad y gestión de medios) y un 60% en el expediente **SP130004** (gestión de medios). Como se ha venido señalando en este Informe, cuando se licita la gestión de medios, el aspecto económico debería ser el más relevante, ya que los planes de medios se concretan después de haberse adjudicado el contrato y la entidad anunciante, en este caso la Sociedad, tiene capacidad de influir en la decisión de invertir en un medio/soporte o en otro y, de hecho, así lo hace. No obstante en el caso de la Sociedad hay que tener en cuenta la importancia que tenía la estrategia de medios, como se explica en los párrafos siguientes.

En el periodo fiscalizado CORREOS había detectado la necesidad de realizar un posicionamiento de la Sociedad como “Operador de paquetería”, recogiendo así en sus planes estratégicos, entre

ellos en el de 2011-2014. En enero de 2011 se configuró el “Grupo Correos”, formado por la Sociedad y sus filiales, como un grupo logístico integral, lanzándose un plan estratégico en el que tiene especial importancia la paquetería. CORREOS decidió en 2011 dar a conocer este nuevo enfoque de la Sociedad y de su grupo empresarial a través de sus campañas de publicidad específicas de carácter comercial centradas, principalmente, en el producto de paquetería, manteniéndose esta estrategia durante todo el periodo fiscalizado.

Antes de la realización de esas campañas, los estudios existentes en materia de imagen de la marca de CORREOS mostraban una alta notoriedad como empresa de correspondencia pero con un bajo posicionamiento en paquetería, siendo percibida como “una marca de servicios de la administración (alejada de una imagen empresarial)...”. Por ello, uno de los principales objetivos de las distintas acciones de publicidad de la Sociedad a partir de 2011 era el de posicionar a CORREOS y a su grupo, mediante la potenciación y difusión de sus productos, dentro de las empresas de soluciones de paquetería y como poseedora de una amplia diversificación de esas soluciones.

La Sociedad consideró transmitir esta nueva identidad de marca de manera innovadora y original, no solo en el mensaje, sino también en el formato y a través de medios no convencionales; así, por ejemplo, en el expediente **SP 110002** se licitaron dos lotes por separado uno para medios convencionales y otro para medios no convencionales. Esta búsqueda de notoriedad e innovación en la estrategia de medios se refleja en los pliegos del expediente **SP130004**, en el que se valoran especialmente los impactos según objetivos, la diversificación de los medios, la originalidad y notoriedad en el soporte, la medición de objetivos y los modelos de seguimiento y optimización del plan de medios durante la campaña.

Los pliegos del expediente **SP130004** exigían en los requisitos mínimos de solvencia económica que los licitadores tuvieran un volumen mínimo de facturación de 40.000 miles de euros. El contrato fue adjudicado por importe de 2.588 miles. De la comparativa de ambos importes, parece exagerado que para garantizar que el licitador iba a poder cumplir con el contrato se le exigiera que tuviera un volumen 40.000 miles, impidiéndose que acudieran a la licitación empresas solventes para llevar a cabo el contrato pero de menor tamaño; lo expuesto resulta contrario al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 19 de la Ley 31/2007 y a la libre competencia que debe regir la contratación del sector público (artículo 1 TRLCSP)<sup>6</sup>.

Los datos correspondientes a la adjudicación de los contratos de los expedientes **SP110002** y **SP130004** debían haber sido remitidos al Registro de Contratos del Sector Público en un plazo de dos meses desde su adjudicación de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 31/2007. No queda constancia en los expedientes de que CORREOS haya remitido esa información<sup>7</sup>.

En los expedientes **SP120119** y **SP130110** que se adjudicaron a través de un procedimiento especial, equivalente a un procedimiento negociado sin publicidad, por importe de 300 y 233 miles de euros, respectivamente, los contratistas fueron entidades que representan a grupos editoriales, siendo el objeto de los contratos, principalmente, la inserción de anuncios en prensa en papel y digital. En ninguno de los dos expedientes se llegó a formalizar el contrato, siendo el único documento donde constan las prestaciones a las que se obligaban las partes el presupuesto facilitado por los contratistas, que en el caso del expediente **SP120119** no está fechado. El artículo

<sup>6</sup> CORREOS alega que se exigió ese volumen de negocios mínimo para garantizar la capacidad técnica de la agencia adjudicataria. Al respecto, se señala que el volumen de facturación no garantiza necesariamente el nivel técnico y por tanto la alegación no justifica la aparente desproporcionalidad que se pone de manifiesto en el Informe.

<sup>7</sup> De lo alegado por CORREOS se deduce que se ha enviado a este Tribunal la justificación de la remisión de esos contratos al Registro de Contratos del Sector Público prevista en el artículo 85 de la Ley 31/2007. Sin embargo, los justificantes aportados no se corresponden con el envío al Registro de Contratos del Sector Público, sino con el cumplimiento de la obligación de remitir tales contratos al Tribunal de Cuentas.

27 del TRLCSP requiere que se formalice el contrato para su perfeccionamiento. Esa formalización supone que quede constancia documental de las obligaciones las partes. La no formalización es contraria al principio de seguridad jurídica, al no constar formalmente el compromiso adquirido por ambas partes, y coloca a la Entidad pública en situación de indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios<sup>8</sup>. Asimismo, el artículo 28 del TRLCSP prohíbe expresamente la contratación verbal para todo el sector público. Las instrucciones internas de contratación de CORREOS no eximen de la formalización de los contratos a aquellos adjudicados por un procedimiento especial.

El artículo 42 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público establece la obligación de publicar la adjudicación de los contratos en el perfil del contratante en la plataforma de contratación del Estado. Al respecto, el expediente **SP110101** adjudicado, por importe de 106 miles de euros, no fue objeto de publicación.

b) Fases de ejecución y extinción de los contratos.

El detalle de la ejecución de los contratos se muestra en el anexo I de este Informe. A la fecha de la finalización de los trabajos de fiscalización los expedientes de patrocinio **SP130005** y **SP130006** seguían en ejecución; además, los datos que aparecen en el anexo solo incluyen hasta el 31 de diciembre de 2015.

Las obligaciones derivadas de los contratos venían recogidas, fundamentalmente, en el propio texto del contrato, en sus pliegos y en las ofertas técnicas y económicas presentadas por el adjudicatario. Como se ha indicado al tratar la fase de licitación, en los expedientes **SP110002** y **SP130004** lo que efectivamente se estaba contratando eran unas campañas publicitarias por un precio total, independientemente del número y tarifa oficial de las inserciones y del coste de las acciones no convencionales (sobre las que no hay una tarifa oficial) en lo que se refiere a la gestión de medios, o los costes de la realización del anuncio en lo concerniente a la producción.

En relación con los medios, la oferta técnica incluía un plan de medios orientativo que se valoraba en la licitación; después de la adjudicación se presentaba un plan concreto de inserciones en medios y este se iba modificando durante la ejecución del contrato. La agencia adjudicataria, al realizar o modificar el plan de medios, no tenía obligación alguna de relacionar los precios unitarios de cada inserción con las tarifas oficiales del soporte, en los casos en los que las inserciones estuvieran sujetas a tarifa, por lo que la agencia podía valorar cada inserción al precio que estimase conveniente, teniendo CORREOS la opción de rechazar la inserción y estableciéndose así una interacción entre la Sociedad y la agencia adjudicataria en la planificación y ejecución de las inserciones. A lo largo del periodo de ejecución surgían nuevas circunstancias que hacían necesario modificar la planificación; en esos casos se iban permutando unas inserciones previstas por otras, no habiendo referencia en esa permuta a los precios de tarifa siendo la agencia la que decía el precio que estimase adecuado, sin perjuicio de que la Sociedad pudiera rechazar la inserción propuesta. Dado que quien propone las inserciones y acciones a desarrollar, tanto inicialmente como en las modificaciones del plan de medios era, en general, la agencia especialista en la gestión de medios, el no tener que justificar el precio unitario de sus acciones impedía a la Sociedad realizar un control del gasto que pudiera garantizar la maximización de la eficiencia de la inversión en publicidad.

---

<sup>8</sup> CORREOS alega que no suponía situar a la Sociedad en una situación de indefensión frente a los adjudicatarios, ya que quedaba acreditados los compromisos de la adjudicataria en el expediente en "la oferta de los adjudicatarios (presupuesto)". Al respecto, hay que destacar que la documentación que figuraba en los expedientes no acreditaba todos los compromisos que surgen del contrato para la empresa adjudicataria. La documentación de los expedientes incluían únicamente una propuesta comercial, en las que se identificaba el presupuesto, pero no se recogían todos los demás compromisos derivados de este tipo de contratos.

En línea con lo anterior, como lo que se compraba eran acciones o campañas publicitarias no se consideraba necesario conocer y decidir sobre los costes de producción de esas campañas, controlando CORREOS únicamente que se produjeran los anuncios en línea con lo contratado. Tampoco se reflejaba en la oferta técnica el coste de cada acción de publicidad no convencional, de manera que cualquier cambio de una acción por otra no tenía por qué ser equivalente en coste ni susceptible de ajuste económico, limitándose el control de la Sociedad a que la acción no convencional a ejecutar no difiriera significativamente de la ofertada, sin perjuicio de que en todo caso la Sociedad tuviera que aprobar esas acciones. Esta circunstancia supone que no se pudiera garantizar la maximización de la eficiencia de la inversión en publicidad.

Independientemente de que lo que se comprara en el contrato fueran distintas campañas o acciones, en lo que se refiere a la publicidad en medios convencionales, los pliegos exigían unos niveles mínimos en índices de eficacia de audiencia o de cobertura de la publicidad, que fueron mejorados por los adjudicatarios en las ofertas técnicas presentadas. Los pliegos del expediente **SP110002** no establecían ninguna penalización en caso de no cumplirse los requisitos de eficacia exigidos en los pliegos o en las ofertas técnicas de las adjudicatarias. Sin embargo, en el expediente **SP130004** se establecía la posibilidad de que CORREOS penalizase económicamente en el caso de que el adjudicatario no alcanzase los niveles de eficacia requeridos.

En el lote 1 del expediente **SP110002** se ofertaron por el adjudicatario (y CORREOS lo tuvo en cuenta en la selección del adjudicatario) unos niveles mínimos en índices de eficacia. En concreto estos índices eran GRPs, OTS (oportunidad de ser visto), CPM (costo por mostrar el anuncio a mil espectadores) e índice de cobertura (alcance de la difusión en el público objetivo de la campaña). En relación con lo ofertado, los niveles alcanzados en GRPs y OTS fueron inferiores a la mitad y en cobertura fue alrededor del 70% según se puso de manifiesto en el informe de post-evaluación del contrato de la adjudicataria. Este informe no facilitaba información sobre el CPM. En el expediente **SP130004**, el informe de post-evaluación del contrato, en general, no da información completa para poder medir los índices de eficacia ofertados. Por último, destacar que para los dos expedientes señalados, no queda constancia de que la Sociedad realizara un seguimiento del cumplimiento de los niveles de eficacia ofertados.

En ambos expedientes, el informe post-evaluación presentado por la agencia, adjudicataria al reflejar datos de inserciones y eficacia solía aportar la referencia del experto independiente que elaboraba esa información, pero CORREOS no obtenía certificación alguna del mismo que le permitiera constatar que los datos incluidos en el informe eran efectivamente los del experto.

Con carácter general, en la documentación de los expedientes **SP110002** y **SP130004** no queda constancia de las inserciones realizadas en los soportes publicitarios, si bien, en general, existen referencias a esas inserciones en los informes que realizaba el adjudicatario a la finalización del contrato. Lo que en parte se justifica porque, como se ha dicho anteriormente, en estos contratos lo que CORREOS realmente adquiría era una serie de acciones publicitarias por un precio global y no un detalle y/o volumen de inserciones.

No queda constancia del seguimiento y de la justificación de la ejecución de las prestaciones a las que se obligaban los adjudicatarios de los contratos de patrocinio. No obstante, en los expedientes, salvo en el **SP130005**, se exigía a la entidad patrocinada que al finalizar el contrato presentara un informe de resultados que incluyera, en su caso, datos de la repercusión y de los impactos conseguidos. El expediente **SP130006** no había finalizado en el momento del cierre de los trabajos de esta Fiscalización por lo que no se han podido realizar las comprobaciones pertinentes.

Se han detectado retrasos poco significativos en los pagos de las facturas analizadas, según los plazos establecidos el artículo 4 de la Ley 3/2004 y la disposición transitoria segunda de la Ley

15/2010. El retraso medio calculado desde la fecha de factura del proveedor (que, en general, incluían prestaciones del servicio realizadas en el mes anterior a esa fecha) fue inferior a siete días.

## **II.6.- ANALISIS DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL**

El artículo 1.2 de la Ley 29/2005 establece expresamente que esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen las entidades del sector público estatal en el desarrollo de sus fines. Al respecto, todas las campañas revisadas en los trabajos de fiscalización en relación con los contratos analizados tenían carácter comercial o mercantil, ya fuera para vender productos en concreto, para dar a conocer con fines comerciales a la empresa anunciante como proveedora de productos o, en el caso de SEVALAE, para promocionar la oferta pública de venta de las acciones de SELAE.

El artículo 3 de la Ley 29/2005 establece como uno de los requisitos para considerar que se trata de campañas institucionales que comuniquen actuaciones públicas de interés social. Por otro lado, la exposición de motivos de la Ley 29/2005 establece que “La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla.”

Las campañas de Renfe-Operadora analizadas tenían, en general, un carácter marcadamente comercial, si bien, dado el interés o relevancia social inherente en la promoción del uso del tren, como puede ser el efecto sobre el medio ambiente o el tráfico por carretera, o el impacto que tiene en la sociedad las mejoras en este servicio, como por ejemplo el aumento de la rapidez y la seguridad o la entrada en funcionamiento de nuevas líneas y servicios, existían ciertos aspectos del producto anunciado con fines comerciales que podrían ser susceptibles de una campaña institucional. También se han realizado campañas informativas en relación con determinados servicios de la Entidad. En la mayoría de los anuncios, a continuación del nombre de la Entidad se añade un logotipo o una referencia breve en el que se indica “Ministerio de Fomento/ Gobierno de España”, asociándose así, en última instancia, la Entidad o sus servicios con el Gobierno de España. De manera que la buena imagen que pretende lanzar el anuncio de la Entidad o sus servicios en la campaña comercial se estaría proyectando de algún modo en la imagen del Gobierno existente en el momento en que se publicara el anuncio, pudiéndose beneficiar así de la publicidad comercial de Renfe-Operadora.

El artículo 10 establece que los poderes públicos y las entidades del sector público estatal se abstendrán de realizar campañas institucionales en periodo comprendido entre la convocatoria de elecciones y el mismo día de la votación. Teniendo en cuenta que, si bien las campañas de Renfe-Operadora eran principalmente comerciales, como ya se ha señalado la introducción de la apostilla “Ministerio de Fomento/ Gobierno de España” potenciaría el elemento institucional de esas campañas, por lo que se hace necesario pronunciarse respecto a si la Entidad introdujo tal apostilla en sus anuncios en los periodos a los que se refiere el artículo 10 durante la ejecución de los contratos fiscalizados, concluyendo que en los periodos indicados se insertaron anuncios en los soportes publicitarios tanto con esa apostilla como sin ella.



### III. CONCLUSIONES

#### A. EN RELACIÓN CON LA SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A. (SELAE). (APARTADO II.2)

##### Sobre el cumplimiento de las normas y principios legales

**Primera.-** Los pliegos de cláusulas de los expedientes de SELAE analizados no incluían, en numerosas ocasiones, los criterios técnicos de preselección de los licitadores ni la ponderación entre los distintos juegos que se utilizaba para la asignación de la puntuación otorgada a la estrategia creativa o a los aspectos económicos; tampoco incluían la importancia relativa de los distintos medios y soportes publicitarios tenida en cuenta en la valoración económica. Esta falta de información es contraria al principio de transparencia ya que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que conocer todos los criterios que se van a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permitía que se pudiera favorecer a algún licitador facilitándole esa información para que presentase su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública<sup>9</sup>.

**Segunda.-** En los informes de valoración de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores en aquellos contratos cuyo objeto era creatividad y producción no se justificaban los criterios utilizados para valorar todas las ofertas sino tan solo las que obtuvieron mayor puntuación. La falta de constancia de esa justificación suponía un menoscabo del principio de transparencia y no garantizaba la objetividad ni la equidad en las decisiones adoptadas.

##### Sobre la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía

**Tercera.-** SELAE no realizaba estudios formales sobre las campañas publicitarias llevadas a cabo que permitieran mejorar las decisiones sobre las futuras inversiones en publicidad. Además, en general, no se realizaban mediciones de eficacia para evaluar las campañas durante su ejecución ni tampoco a su finalización, ya sea cuantificando los retornos de la inversión en publicidad o midiendo los impactos conseguidos en el público. La ausencia de estudios y mediciones de eficacia de las campañas privaba a la Sociedad de una información relevante de cara a optimizar los resultados de las mismas. No obstante, las agencias de medios que prestaban servicios a la Sociedad encargaban a empresas especializadas informes de seguimiento y análisis de la notoriedad, usos e imagen de los juegos de SELAE y de su marca<sup>10</sup>.

**Cuarta.-** En los expedientes analizados, la justificación de la decisión de licitar conjuntamente o por separado los servicios de publicidad relativos a la creación y la producción de los de la gestión de medios ha resultado contradictoria en el periodo fiscalizado, motivándose en unos contratos la licitación conjunta por ser más eficiente y en otros precisamente lo contrario, de lo que se desprende arbitrariedad en las decisiones tomadas en esta cuestión.

En los casos en los que se licitaba conjuntamente, la valoración otorgada a la oferta técnica era el 65% de la valoración global y, por otra parte, se exigía a los licitadores obtener un mínimo de 40 puntos sobre los 55 en la valoración de la creatividad y la producción. Esto llevaba a que se tendiera a adjudicar los contratos a agencias especializadas en creatividad, si bien el coste de la creatividad y la producción era de en torno al 15% del coste total de la contratación de SELAE con

<sup>9</sup> Las alegaciones presentadas por SELAE indican que los pliegos de los expedientes de SELAE incluían información suficiente para que el licitador preparara convenientemente su oferta. No se acepta la alegación por los argumentos que se manifiestan en el apartado de resultados texto del Informe.

<sup>10</sup> Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

agencias de publicidad. En estos casos las agencias de creatividad subcontrataban la gestión de medios, lo que, en general, propiciaba un incremento del precio. Si la parte del contrato correspondiente a la gestión de medios se hubiera licitado por separado en aquellos casos en los que se hizo conjuntamente, aplicando los criterios utilizados por la Sociedad cuando contrataba solo la gestión de medios, en tres de los contratos analizados se hubiera obtenido un ahorro por un importe total de 19.763 miles de euros<sup>11</sup>.

**Quinta.-** En la tramitación de los contratos de SELAE formalizados en 2013 con agencias de publicidad no se dio la independencia, prevista en los pliegos de condiciones de los contratos, de la mesa de contratación con respecto al comité de expertos encargado de realizar el informe de valoración técnica, al formar parte de la mesa dos miembros del comité de expertos. Con respecto a los contratos formalizados en los ejercicios 2011 y 2012, no se ha podido analizar si hubo independencia entre el órgano encargado de emitir el informe de valoración y la mesa, al no constar en el expediente ninguna documentación que reflejase la composición de los miembros de la mesa<sup>12</sup>.

**Sexta.-** El seguimiento de la correcta ejecución y facturación de los contratos suscritos por SELAE con agencias de publicidad requería un trabajo de comprobación muy minucioso que no se recogía en manuales de procedimiento. La falta de implementación de procedimientos estables reduce las garantías de que el contrato se ejecute correctamente, aunque se ha comprobado que la Sociedad, en general, realizó un seguimiento adecuado de la ejecución de los contratos.

**Séptima.-** En los contratos analizados, la agencia negociaba con la empresa gestora del soporte el precio de aquellas inserciones no convencionales para las que no existía una tarifa determinada, sin que SELAE tenga constancia escrita de esas negociaciones. Esta circunstancia ya se puso de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas de "Fiscalización de las actividades realizadas por la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado ejercicios 2008 y 2009"<sup>13</sup>.

**Octava.-**<sup>14</sup> El expediente **072/13**, negociado directamente por SELAE con Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (CCRTVE) por un importe de 19.167 miles de euros, tenía por objeto, fundamentalmente, regular las condiciones de emisión así como las de cesión de determinados derechos de explotación a favor de CCRTVE, relativos a programas de retrasmisión de carreras hípicas y de información y resultados de sorteos. La duración prevista del contrato era desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014. De la memoria justificativa del expediente se desprende que la principal causa para determinar la elección del adjudicatario era la necesidad de comercialización fuera del territorio nacional de los juegos de SELAE, siendo CCRTVE la compañía que tiene mayor presencia y especial posicionamiento internacional dentro de los medios en español, haciéndose hincapié en la importancia de los mercados de los países de habla hispana.

A nivel internacional, SELAE había firmado, a partir del ejercicio 2009, acuerdos de intenciones con entidades homólogas de varios países hispanoamericanos y europeos referidos a la comercialización de los juegos. Sin embargo, a la fecha de la realización de los trabajos de esta Fiscalización únicamente había firmado un contrato, suscrito el 2 de agosto de 2012, con la Lotería Nacional de la República Dominicana (LNRD), cuyo objeto consistía, principalmente, en la

<sup>11</sup> SELAE en alegaciones manifiesta no estar de acuerdo con el criterio utilizado por este Tribunal de Cuentas. Sin embargo, el criterio en cuestión es, como se indica en el Informe, el que utiliza la propia Sociedad cuando sacaba a licitación la gestión de medios publicitarios por separado de la creatividad y de la producción.

<sup>12</sup> SELAE no comparte el criterio de que se vulnere la independencia cuando parte de los miembros el órgano que realiza la valoración y de los de la mesa de contratación son los mismos. No se acepta la alegación por los argumentos que se manifiestan en el texto del Informe.

<sup>13</sup> Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

<sup>14</sup> En alegaciones SELAE razona porque no está de acuerdo con el contenido de esta conclusión. No se aceptan los razonamientos aportados por los argumentos que figuran en este Informe.

realización de un sorteo común del juego del “gordo de la primitiva”, adquiriendo SELAE un derecho sobre la explotación por parte de LNRD de este juego en República Dominicana.

Con carácter previo al inicio del expediente del contrato con la LNRD, SELAE realizó estudios sobre la rentabilidad económica prevista para los cinco primeros ejercicios de vigencia prevista para el contrato, que arrojaban un beneficio estimado en ese periodo de 6.202 miles de euros para SELAE. Los datos reales de la ejecución supusieron que, por el negocio del juego, en 2013 se obtuvieron unos ingresos de 47 miles frente a los 1.500 miles previstos y con una pérdida de 112 miles, aunque si, además, se tuviera en cuenta las pérdidas de SELAE asociadas a las prestaciones accesorias a este contrato relativas a la formación del personal de la LNRD y a la venta de equipamiento informático, las pérdidas totales ascenderían a 508 miles; además en la pérdida reflejada tampoco se incluye la imputación correspondiente del gasto del expediente **072/13** por no haberla calculado la Sociedad, imputación que aumentaría sensiblemente la pérdida generada por el proyecto. Dada la falta de perspectiva de obtener rentabilidad para SELAE, se resolvió el contrato en marzo de 2014.

De lo expuesto se puede deducir que el importe contratado en el expediente **072/13** (19.167 miles de euros) resultó desproporcionado, teniendo en cuenta las expectativas y el resultado del negocio internacional descritos y no estaría justificado que este se adjudicara a través de un procedimiento sin concurrencia.

**Novena.-** En la valoración de las ofertas económicas, SELAE otorgaba un peso específico a los distintos medios y soportes que difería, en ocasiones significativamente, de la inversión real en esos conceptos. El hecho de que los aspectos tenidos en cuenta en la selección del adjudicatario luego no se aplicasen en la ejecución del contrato aumenta el riesgo de que la oferta seleccionada no haya sido la económicamente más ventajosa, todo ello sin perjuicio de que en la práctica de la contratación de publicidad suele haber ciertos cambios de circunstancias que aconsejan una variación en la distribución de soportes y medios.

## **B. EN RELACIÓN CON LA SOCIEDAD ESTATAL PARA LA VENTA DE LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A. (SEVALAE). (APARTADO II.3)**

### **Sobre el cumplimiento de las normas y principios legales**

**Décima.-** Los pliegos del contrato analizado de SEVALAE no indicaban la manera de asignar los puntos de algunos de los criterios técnicos para seleccionar al adjudicatario y que eran susceptibles de apreciación objetiva. Tampoco daban información de la importancia relativa de cada medio o soporte publicitario tenida en cuenta en la valoración económica de las ofertas. Esta falta de información es contraria al principio de transparencia ya que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que conocer todos los criterios que se van a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permitía que se pudiera favorecer a algún licitador facilitándole esa información para que presentase su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública.

**Undécima.-** En los informes de valoración de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores a SEVALAE no se explicaban los criterios utilizados para la asignación de puntos por los medios técnicos y humanos presentados en las ofertas, ni se razonaba la puntuación dada al ejercicio práctico de cada una de las ofertas. La falta de constancia de esa justificación suponía un menoscabo del principio de transparencia y no garantizaba la objetividad ni la equidad en las decisiones adoptadas.

### **Sobre la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía**

**Duodécima.-** En la tramitación del contrato analizado de servicios de publicidad de SEVALAE no se produjo la debida segregación de funciones en tanto que el mismo órgano unipersonal fue el encargado de elaborar un informe técnico en el que se proponía al órgano de contratación tanto la valoración técnica como la económica, lo que aumentó el riesgo de que se produjeran irregularidades destinadas a favorecer a un licitador.

**Decimotercera.-** En el expediente **7/11** de SEVALAE se aplicaron menores descuentos a los ofertados por la agencia adjudicataria, lo que supuso un mayor coste total de 600 miles de euros, no quedando constancia de su justificación en el expediente. (APARTADO II.3)

**Decimocuarta.-** SEVALAE se constituyó el 4 de mayo de 2011 y su objeto social principal consistía en la gestión, adquisición, tenencia, administración y enajenación de las acciones de SELAE, convirtiéndose en la matriz de esta. Antes de la constitución de SEVALAE, SELAE tramitó la licitación del expediente **101/11** con cargo al que se contrató la creatividad y producción de la campaña de la OPV de sus acciones, por un importe de 2.347 miles de euros; el objeto de este expediente era la creatividad y producción y la gestión de medios de las campañas de publicidad tanto de juegos como de acciones institucionales de SELAE, entre las que se incluía la OPV.

La contratación de la gestión de medios de la campaña de la OPV la llevó a cabo SEVALAE a través de su expediente **7/11**, que se ejecutó por un total de 5.077 miles de euros. La oferta de la adjudicataria del expediente **101/11** preveía una comisión del 5,5% por la inversión en medios con cargo a este expediente; sin embargo, el importe de la comisión cargado al expediente fue el resultado de aplicar la comisión tanto a la inversión en medios incluida en el expediente **101/11** de SELAE como a la del expediente **7/11** de SEVALAE. Ello condujo a que se abonaran por SELAE a la adjudicataria del contrato **101/11** conceptos no previstos en contrato por importe de 279 miles.

### **C. EN RELACIÓN CON LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA (Renfe-Operadora). (APARTADO II.4 y II.6)**

#### **Sobre el cumplimiento de las normas y principios legales**

**Decimoquinta.-** Los pliegos y/o, en su caso, los anuncios de licitación de los expedientes analizados de Renfe-Operadora, no incluían toda la información referida a los criterios que servían para preseleccionar a los licitadores o para seleccionar al adjudicatario y que eran susceptibles de apreciación objetiva. En concreto, incluían los aspectos a valorar pero no los criterios aplicables; tampoco incluían, entre otros, la importancia relativa, el baremo para la asignación de la puntuación de los aspectos a valorar establecidos en los pliegos o, en su caso, en los anuncios de licitación ni las circunstancias que debía cumplir el licitador para obtener mayor puntuación. Esta falta de información es contraria al principio de transparencia ya que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que conocer todos los criterios que se van a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permitía que se pudiera favorecer a algún licitador facilitándole esa información para que presentase su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública.

**Decimosexta.-** Los informes de valoración de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores a Renfe-Operadora, en general, no justificaban debidamente las puntuaciones dadas a los distintos criterios y conceptos que no eran susceptibles de deducirse directamente de lo establecido en los pliegos. La falta de constancia de esa justificación suponía un menoscabo del principio de transparencia y no garantizaba la objetividad ni la equidad en las decisiones adoptadas.

**Decimoséptima.-** Los expedientes de contratación de servicios de publicidad de Renfe-Operadora se iniciaban formalmente con una “autorización de compra” del órgano de contratación, sin que se realizase un documento que reflejase la necesidad del servicio de publicidad ni cómo el contrato propuesto solventaría esa necesidad. Al respecto, el artículo 22 del TRLCSP (y artículo 22 de la Ley 30/2007) requiere que en la contratación del sector público se deje constancia de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse y que se determine con precisión la idoneidad del contenido y objeto del contrato para satisfacer esas necesidades.

**Decimooctava.-** En general, los contratos analizados de Renfe-Operadora se formalizaron con posterioridad al comienzo de la ejecución del propio contrato, en general, varios meses después, salvo en tres de los contratos (expedientes **2013-00250**, **2013-00509** y **2013-2050**), que se formalizaron cuando ya había terminado su ejecución. La ejecución de los expedientes sin la formalización de los contratos supone un incumplimiento de lo previsto en el artículo 27 del TRLCSP que establece que los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización. La debida formalización de los contratos requiere que quede constancia documental de las obligaciones de las partes. La ejecución de las prestaciones sin la formalización del contrato es contraria al principio de seguridad jurídica, al no constar formalmente el compromiso adquirido por ambas partes, y coloca a la Entidad pública en situación de indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios.

### **Sobre la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía**

**Decimonovena.-** Renfe-Operadora no realizaba estudios formales sobre las campañas publicitarias llevadas a cabo que permitieran mejorar las decisiones sobre las futuras inversiones en publicidad. Además, en general, no realizaban mediciones de eficacia para evaluar las campañas durante su ejecución ni tampoco a su finalización, ya sea cuantificando los retornos de la inversión en publicidad o midiendo los impactos conseguidos en el público. La ausencia de estudios y mediciones de eficacia de las campañas privaba a la Entidad de una información relevante de cara a optimizar los resultados de las mismas. No obstante, Renfe-Operadora ha aportado informes de un tercero independiente sobre el seguimiento y análisis de la notoriedad y la imagen de la marca y de sus productos, así como del conocimiento<sup>15</sup> que tiene el público de esta empresa.

**Vigésima.-** El seguimiento de la correcta ejecución y facturación de los contratos suscritos por Renfe-Operadora con agencias de publicidad requería un trabajo de comprobación muy minucioso que no se recogía en manuales de procedimiento. La falta de implementación de procedimientos estables reduce las garantías de que el contrato se ejecute correctamente. La Entidad no comprobaba que la tarifa aplicada por la agencia a las inserciones de anuncios en soportes publicitarios coincidiera con la oficial del soporte a la que se refería el contrato; no obstante, en los trabajos de fiscalización no se han detectado diferencias entre las tarifas aplicadas por la agencia y las oficiales.

**Vigesimoprimer.-** La importancia dada a la oferta técnica en los expedientes **2010-736** y **2012-1707** de Renfe-Operadora relativos a la gestión de medios era del 60% y del 50%, respectivamente. Esta ponderación resulta excesivamente elevada si se tiene en cuenta, por un lado, que en la práctica, el personal técnico de la Entidad modificó sustancialmente los planes de medios presentados por las agencias adjudicatarias durante la ejecución de los contratos, principalmente, a través de la negociación directa de la Sociedad con las empresas titulares o gestoras de los soportes publicitarios; por otro, que lo que se valora principalmente en la oferta técnica es un ejercicio práctico, que puede estar relacionado con alguna de las necesidades de la Entidad en relación a los servicios de gestión de medios, pero que no supone una previsión de todo

<sup>15</sup> Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones.

lo que efectivamente se va a llevar a cabo en la ejecución del contrato; y, por último, que una de las ventajas fundamentales de recurrir a agencias de medios es facilitar a sus clientes importantes descuentos en la utilización de los medios de comunicación. Además, no se ha observado que en la planificación de medios de los expedientes analizados se haya buscado una especial originalidad y notoriedad en la estrategia que justifique la puntuación dada. Por todo ello, se considera más conveniente que en los pliegos se hubiera ponderado en mayor medida el aspecto económico que el técnico, lo que hubiera supuesto adjudicar los acuerdos a ofertas más económicas y una gestión más eficiente del gasto.

**Vigesimosegunda.-** En la valoración de las ofertas económicas, Renfe-Operadora otorgaba un peso específico a los distintos medios y soportes y a las negociaciones directas con las empresas titulares o gestoras del soporte publicitario que difería significativamente de la inversión real en esos conceptos, superando estas diferencias, en general, el 50%, y en el Lote 1 del expediente **2012-1707** el 75%. El hecho de que los aspectos tenidos en cuenta en la selección del adjudicatario luego no se aplicasen en la ejecución del contrato aumenta considerablemente el riesgo de que la oferta seleccionada no haya sido la económicamente más ventajosa.

#### **Sobre el cumplimiento de lo establecido en la Ley 29/2005.**

**Vigesimotercera.-** Las campañas de publicidad analizadas en esta Fiscalización eran esencialmente de carácter industrial o mercantil, que de acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, quedan excluidas del ámbito objetivo de la Ley. No obstante, las campañas de Renfe-Operadora, si bien tenían, en general, un carácter marcadamente comercial, compartían ciertos elementos que podrían considerarse institucionales, dado el interés o relevancia social inherente en la promoción del uso del tren. En la mayoría de los anuncios de estas campañas, a continuación del nombre de la Entidad, se añadía un logotipo o una referencia breve en el que se indica “Ministerio de Fomento/Gobierno de España” (apostilla) que potencia el carácter institucional de la campaña y, además, proyecta de algún modo la buena imagen de la Entidad o de sus servicios en la imagen del Gobierno existente en el momento en que se publicara el anuncio. Además, el artículo 10 de la Ley prohíbe realizar campañas institucionales en el periodo comprendido desde la convocatoria de elecciones hasta el día de la votación. En esos periodos, dentro del ámbito temporal de esta fiscalización, Renfe-Operadora insertó anuncios en soportes publicitarios tanto con apostilla como sin ella.

#### **D. EN RELACIÓN CON LA SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. (CORREOS). (APARTADO II.5)**

#### **Sobre el cumplimiento de las normas y principios legales**

**Vigesimocuarta.-** CORREOS no formalizó los contratos derivados de los expedientes **SP120119** y **SP130110** que se ejecutaron por importe de 300 y 230 miles de euros. La ejecución de los expedientes sin la formalización de los contratos supone un incumplimiento de lo previsto en el artículo 27 del TRLCSP que establece que los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización. La debida formalización de los contratos requiere que quede constancia documental de las obligaciones las partes. La ejecución de las prestaciones sin la formalización del contrato es contraria al principio de seguridad jurídica, al no constar formalmente el compromiso adquirido por ambas partes, y coloca a la Entidad pública en situación de

indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios<sup>16</sup>. Asimismo, el artículo 28 del TRLCSP prohíbe expresamente la contratación verbal para todo el sector público.

### **Sobre la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía**

**Vigesimoquinta.-** En los expedientes **SP110002** y **SP130004**, de servicios con agencias de publicidad, lo que efectivamente contrataba CORREOS eran un conjunto de acciones o campañas publicitarias por un precio total. Los pliegos de estos expedientes exigían unos niveles mínimos en índices de eficacia de audiencia o de cobertura de las campañas, que fueron mejorados por los adjudicatarios en las ofertas técnicas presentadas, lo que fue tenido en cuenta en la selección del adjudicatario.

En el expediente **SP110002** los niveles efectivamente alcanzados fueron, en general, muy inferiores a los ofertados. En el expediente **SP130004**, el informe de post-evaluación del contrato, en general, no daba información completa para poder medir los índices de eficacia ofertados. Los informes post-evaluación de estos contratos eran presentados por la agencia adjudicataria e incluían mediciones de los niveles alcanzados, aportando la referencia del experto independiente que elaboraba esa información, pero CORREOS no obtenía certificación alguna del mismo que le permitiera constatar que los datos incluidos en el informe eran efectivamente los del experto.

No queda constancia en los expedientes de que la Sociedad realizara un seguimiento del cumplimiento de los niveles de eficacia ofertados, lo que suponía una deficiencia de control, si bien, no era imprescindible ya que en los contratos no se establecían penalidades por no alcanzar los niveles mínimos establecidos en la ofertas de los adjudicatarios.

---

<sup>16</sup> CORREOS alega que no suponía situar a la Sociedad en una situación de indefensión frente a los adjudicatarios, ya que quedaba acreditados los compromisos de la adjudicataria en el expediente en "la oferta de los adjudicatarios (presupuesto)". Al respecto, hay que destacar que la documentación que figuraba en los expedientes no acreditaba todos los compromisos que surgen del contrato para la empresa adjudicataria. La documentación de los expedientes incluían únicamente una propuesta comercial, en las que se identificaba el presupuesto, pero no se recogían todos los demás compromisos derivados de este tipo de contrato.

## IV.- RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES GENERALES QUE AFECTAN A SELAE, RENFE-OPERADORA y CORREOS:

**Primera.-** En aras a conseguir una mayor eficiencia en el gasto publicitario sería conveniente, en la medida de lo posible, que establecieran procedimientos para poder contar con estudios de eficacia de las campañas de publicidad que se lleven a cabo, de manera que pudieran reorientar las campañas, en el caso de que se dispusiese de esa información por los distintos periodos de la campaña, o que la utilizarasen para preparar las siguientes campañas de objeto similar.

**Segunda.-** Dada la complejidad o minuciosidad de las tareas necesarias para controlar que el gasto en servicios de publicidad se está ejecutando correctamente, sería aconsejable que las Entidades desarrollaran manuales de procedimientos específicos que pautaran de una manera eficaz y eficiente las tareas a realizar por el personal encargado de ese control.

**Tercera.-** Para realizar una confirmación más fiable del cumplimiento de los servicios de publicidad facturados y previstos en contrato sería conveniente, siempre que no suponga un coste desproporcionado, que aquella información viniera refrendada por un tercero independiente.

**Cuarta.-** Salvo que se necesite una estrategia de medios basada fundamentalmente en la utilización medios no convencionales o se trate de una estrategia de carácter innovador, los factores que se han de tener en cuenta en la licitación de los servicios de gestión de medios han de ser objetivos, principalmente el precio. Por ello, en estos casos se debería dar especial relevancia a los elementos susceptibles de una valoración objetiva, fundamentalmente el económico, reduciendo al mínimo aquellos elementos susceptibles de valoración subjetiva.

Se considera más conveniente que se liciten por separado los servicios de creatividad y producción publicitaria de los de gestión de medios publicitarios debido a la relevancia de los criterios técnicos y subjetivos que se tienen en cuenta en los servicios de creatividad frente a los criterios económicos que, en general, deben de constituir la parte esencial de los criterios de selección de la gestión de medios. De licitarse conjuntamente, los aspectos subjetivos relacionados con el anuncio tendrían una ponderación relevante en detrimento del aspecto económico, dada la importancia que tienen la creatividad para conseguir los objetivos publicitarios.

### RECOMENDACIONES GENERALES QUE AFECTAN A SELAE y A RENFE-OPERADORA:

**Quinta.-** Para mejorar la transparencia de los procedimientos de licitación y garantizar la igualdad entre los licitadores, siendo estos principios que deben regir la contratación pública, se debería publicar en los pliegos de la licitación cualquier criterio o información (como pueden ser los subcriterios o las subponderaciones) que pueda influir a los posibles licitadores en su decisión de acudir a la licitación o en la preparación de sus ofertas.

**Sexta.-** Para reducir el riesgo de menoscabo de los principios de igualdad y transparencia y garantizar la objetividad y equidad de las decisiones tomadas en el procedimiento, se considera necesario que en los informes de valoración se justifiquen de forma razonada en todas las ofertas presentadas los criterios y las puntuaciones otorgadas.

### RECOMENDACIONES GENERALES QUE AFECTAN A SELAE:

**Séptima.-** Para favorecer una mayor competencia entre los licitadores se deberían abrir otras vías para presentar las ofertas (como los servicios postales o medios telemáticos), además de la

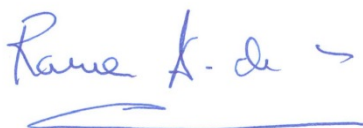


presentación en “mano” en el Registro General de SELAE en su sede de Madrid, ya que la exclusiva presentación en “mano” da cierta preferencia a aquellos licitadores con oficinas en Madrid o en sus cercanías.

**Octava.-** La asistencia a la mesa de contratación por órganos técnicos desvinculados de ella da una mayor garantía de independencia en el proceso de toma de decisiones de la mesa y con ello en la licitación. Por lo anterior se aconseja que SELAE establezca la pertinente segregación de funciones entre el personal que forma parte de la mesa y el de sus órganos técnicos de asesoramiento.

Madrid, 27 de octubre de 2016

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a flourish and a horizontal line.

Ramón Álvarez de Miranda García



# **A N E X O S**



## **RELACIÓN DE ANEXOS**

**ANEXO I.- EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS**

**ANEXO II.- DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE**



**ANEXO I  
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS**

**SELAE**

(en miles de euros)

Nº EXPEDIENTE	FECHA FORMALIZACIÓN	OBJETO	Importe adjudicación (SIN IVA) contrato			Ejecutado	Prórroga Importe	
			Inicial	Modificado	Total		Importe Inicial	Ejecutado
100/11	28/04/2011	Creatividad, producción y gestión de medios	595	0	595	585	0	0
101/11	13/05/2011	Creatividad, producción y gestión de medios	23.600	0	23.600	23.585	0	0
109/11	17/06/2011	Creatividad y producción	2.000	195	2.195	2.145	0	0
110/11	17/06/2011	Gestión de medios	21.680	0	21.680	21.679	0	0
093/12	30/07/2012	Creatividad y producción	4.300	0	4.300	3.664	0	0
094/12	02/08/2012	Gestión de medios	23.100	0	23.100	23.096	0	0
105/12	02/08/2012	Gestión de medios	21.680	0	21.680	21.666	0	0
106/12	30/07/2013	Creatividad y producción	600	0	600	599	0	0
107/12	27/07/2013	Creatividad y producción	600	0	600	550	0	0
108/12	30/07/2012	Creatividad y producción	2.200	0	2.200	2.200	0	0
167/12	27/07/2012	Patrocinio	60	0	60	60	0	0
072/13	19/12/2012	Inserción directa en medios	19.167	0	19.167	18.941	0	0
107/13	21/01/2013	Inserción directa en medios y patrocinio	1.820	0	1.820	1.813	0	0
115/13	26/02/2013	Producción y transmisión de la señal de televisión correspondiente a los sorteos de los juegos gestionados por SELAE y de los programas divulgativos de carreras hípcas.	6.300	0	6.300	4.888	0	0
251/13	20/05/2013	Patrocinio	3.450	0	3.450	2.588	0	0
280/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	7.180	0	7.180	7.177	0	0
281/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	17.800	490	18.290	18.278	0	0
282/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	13.000	0	13.000	11.204	13.000	12.968
283/13	02/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	4.200	200	4.400	4.312	0	0
284/13	08/08/2013	Creatividad, producción y gestión de medios	10.300	0	10.300	10.273	10.300	10.224
288/13	05/07/2013	Patrocinio	424	0	424	424	0	0
<b>TOTAL</b>			<b>184.056</b>	<b>885</b>	<b>184.941</b>	<b>179.724</b>	<b>23.300</b>	<b>23.192</b>

**ANEXO I  
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS**

**SEVALAE**

(en miles de euros)

Nº EXPEDIENTE	FECHA FORMALIZACIÓN	OBJETO	Importe adjudicación (SIN IVA) contrato			Ejecutado	Prórroga Importe	
			Inicial	Modificado	Total		Importe Inicial	Ejecutado
7/11	16/09/2011	Gestión de medios	10.000	0	10.000	5.077	0	0
TOTAL			10.000	0	10.000	5.077	0	0



**ANEXO I  
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS**

**Renfe-Operadora**

(en miles de euros)

Nº EXPEDIENTE	FECHA FORMALIZACIÓN	OBJETO	Importe adjudicación (SIN IVA) contrato			Ejecutado	Prórroga Importe	
			Inicial	Modificado	Total		Importe Inicial	Ejecutado
2010-07480	24/01/2011	Creatividad y producción	644	0	644	644	0	0
2010-07936	31/01/2011	Gestión de medios	2.508	0	2.508	2.508	0	0
2011-00416	23/03/2011	Gestión de medios	4.244	0	4.244	4.244	0	0
2011-00687	24/05/2011	Gestión de medios	2.205	0	2.205	2.205	0	0
2011-00751	14/03/2011	Creatividad y producción	50	0	50	50	0	0
2011-01470	28/06/2011	Gestión de medios	1.155	0	1.155	1.155	0	0
2011-02683	15/12/2011	Gestión de medios	4.095	0	4.095	4.095	0	0
2011-03184	15/12/2011	Gestión de medios	5.083	0	5.083	5.083	0	0
2012-00315	15/06/2012	Gestión de medios	494	0	494	494	0	0
2012-01288	22/11/2012	Gestión de medios	4.060	0	4.060	4.060	0	0
2012-01858	16/01/2013	Gestión de medios	576	0	576	576	0	0
2012-02371	13/02/2013	Gestión de medios	4.248	0	4.248	4.248	0	0
2012-02373	21/02/2013	Creatividad y producción	113	0	113	113	0	0
2013-00250	07/05/2013	Gestión de medios	2.681	0	2.681	2.681	0	0
2013-00509	26/06/2013	Gestión de medios	2.626	0	2.626	2.626	0	0
2013-01112	06/11/2013	Gestión de medios	2.054	0	2.054	2.054	0	0
2013-01113	31/10/2013	Gestión de medios	3.095	0	3.095	3.095	0	0
2013-01114	31/10/2013	Gestión de medios	1.905	0	1.905	1.905	0	0
2013-02050	27/04/2014	Creatividad y producción	47	0	47	47	0	0
<b>TOTAL</b>			<b>41.883</b>		<b>41.883</b>	<b>41.883</b>		

**ANEXO I  
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ANALIZADOS**

**CORREOS**

(en miles de euros)

Nº EXPEDIENTE	FECHA FORMALIZACIÓN	OBJETO	Importe adjudicación (SIN IVA) contrato			Ejecutado	Prórroga Importe	
			Inicial	Modificado	Total		Importe Inicial	Ejecutado
SP110002	15/03/2011	Creatividad, producción y gestión de medios	5.475	0	5.475	5.475	0	0
SP110101	27/01/2011	Gestion de medios	106	0	106	75	110	84
SP110436	02/09/2011	Patrocinio	50	0	50	50	0	0
SP120119	28/12/2012	Insercción directa en medios	300	0	300	300	0	0
SP130004	07/11/2013	Gestion de medios	2.588	0	2.588	2.588	0	0
SP130005	12/06/2013	Patrocinio	1.100	0	1.100	825	0	0
SP130006	27/09/2013	Patrocinio	660	0	660	491	0	0
SP130105	26/04/2013	Patrocinio	69	0	69	69	0	0
SP130110	16/07/2013	Insercción directa en medios	233	0	233	233	0	0
TOTAL			10.581		10.581	10.105	110	84

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 100/11

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	253	45,59	219	38,69	-6,89
TOTAL PRENSA	253	45,59	219	38,69	-6,89
SUBTOTAL 1	259	46,67	347	61,31	14,64
SUBTOTAL 2	43	7,75			-7,75
TOTAL RADIO	302	54,41	347	61,31	6,89
TOTAL INVERSIÓN	555	100,00	566	100,00	0,00

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 101/11

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	2.349	26,06	1.760	11,45	-14,61
SUBTOTAL 2	18	0,20			-0,20
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>2.367</b>	<b>26,26</b>	<b>1.760</b>	<b>11,45</b>	<b>-14,81</b>
SUBTOTAL 1	5.853	64,93	5.092	33,13	-31,80
SUBTOTAL 2	21	0,23	430	2,80	2,56
SUBTOTAL 3			568	3,70	3,70
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>5.874</b>	<b>65,17</b>	<b>6.090</b>	<b>39,63</b>	<b>-25,54</b>
SUBTOTAL 1	773	8,58	5.932	38,60	30,02
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>773</b>	<b>8,58</b>	<b>5.932</b>	<b>38,60</b>	<b>30,02</b>
SUBTOTAL 3			968	6,30	6,30
<b>TOTAL EXTERIOR</b>			<b>968</b>	<b>6,30</b>	<b>6,30</b>
SUBTOTAL 3			616	4,01	4,01
<b>TOTAL INTERNET</b>			<b>616</b>	<b>4,01</b>	<b>4,01</b>
SUBTOTAL 3			1	0,01	0,01
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>1</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
SUBTOTAL 3			2	0,01	0,01
<b>TOTAL PATROCINIO</b>			<b>2</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>9.014</b>	<b>100,00</b>	<b>15.369</b>	<b>100</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 110/11

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	712	17,20	2.708	12,49	-4,71
SUBTOTAL 2	10	0,24			-0,24
SUBTOTAL 3			179	0,83	0,83
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>722</b>	<b>17,44</b>	<b>2.887</b>	<b>13,32</b>	<b>-4,12</b>
SUBTOTAL 1	447	10,80	4.576	21,11	10,31
SUBTOTAL 2	1	0,02			-0,02
SUBTOTAL 3			40	0,18	0,18
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>448</b>	<b>10,82</b>	<b>4.616</b>	<b>21,29</b>	<b>10,47</b>
SUBTOTAL 1	2.249	54,32	6.259	28,87	-25,45
SUBTOTAL 2	143	3,45			-3,45
SUBTOTAL 3			489	2,26	2,26
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>2.392</b>	<b>57,78</b>	<b>6.748</b>	<b>31,13</b>	<b>-26,65</b>
SUBTOTAL 1	481	11,62	2.799	12,91	1,29
SUBTOTAL 3			804	3,71	3,71
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>481</b>	<b>11,62</b>	<b>3.603</b>	<b>16,62</b>	<b>5,00</b>
SUBTOTAL 1	22	0,53	114	0,53	-0,01
SUBTOTAL 2	75	1,81			-1,81
SUBTOTAL 3			1.000	4,61	4,61
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>97</b>	<b>2,34</b>	<b>1.114</b>	<b>5,14</b>	<b>2,80</b>
SUBTOTAL 3			10	0,05	0,05
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>10</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>
SUBTOTAL 3			1.165	5,37	5,37
<b>TOTAL CINE</b>			<b>1.165</b>	<b>5,37</b>	<b>5,37</b>
SUBTOTAL 3			1.535	7,08	7,08
<b>TOTAL PRODUCCION MEDIOS</b>			<b>1.535</b>	<b>7,08</b>	<b>7,08</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>4.140</b>	<b>100,00</b>	<b>21.678</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 094/12

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	679	22,57	4.524	19,59	-2,99
SUBTOTAL 2	36	1,20			-1,20
SUBTOTAL 3			65	0,28	0,28
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>715</b>	<b>23,77</b>	<b>4.589</b>	<b>19,87</b>	<b>-3,90</b>
SUBTOTAL 1	874	29,06	5.055	21,89	-7,17
SUBTOTAL 2	56	1,86			-1,86
SUBTOTAL 3			249	1,08	1,08
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>930</b>	<b>30,92</b>	<b>5.304</b>	<b>22,97</b>	<b>-7,95</b>
SUBTOTAL 1	1.171	38,93	7.407	32,07	-6,86
SUBTOTAL 3			188	0,81	0,81
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>1.171</b>	<b>38,93</b>	<b>7.595</b>	<b>32,88</b>	<b>-6,05</b>
SUBTOTAL 1	177	5,88	1.366	5,91	0,03
SUBTOTAL 2	15	0,50			-0,50
SUBTOTAL 3			1.215	5,26	5,26
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>192</b>	<b>6,38</b>	<b>2.581</b>	<b>11,18</b>	<b>4,79</b>
SUBTOTAL 3			2.230	9,66	9,66
<b>TOTAL INTERNET</b>			<b>2.230</b>	<b>9,66</b>	<b>9,66</b>
SUBTOTAL 3			147	0,64	0,64
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>147</b>	<b>0,64</b>	<b>0,64</b>
SUBTOTAL 3			650	2,81	2,81
<b>TOTAL CINE</b>			<b>650</b>	<b>2,81</b>	<b>2,81</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>3.008</b>	<b>100,00</b>	<b>23.096</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

**ANEXO II**  
**DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE**

Nº EXPEDIENTE 105/12

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	1.361	17,69	3.893	17,97	0,27
SUBTOTAL 2	104	1,35			-1,35
SUBTOTAL 3			96	0,44	0,44
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>1.465</b>	<b>19,04</b>	<b>3.989</b>	<b>18,41</b>	<b>-0,63</b>
SUBTOTAL 1	2.445	31,78	4.140	19,11	-12,68
SUBTOTAL 2	10	0,13			-0,13
SUBTOTAL 3			25	0,12	0,12
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>2.455</b>	<b>31,91</b>	<b>4.165</b>	<b>19,22</b>	<b>-12,69</b>
SUBTOTAL 1	2.265	29,44	4.971	22,94	-6,50
SUBTOTAL 2	55	0,71			-0,71
SUBTOTAL 3			147	0,68	0,68
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>2.320</b>	<b>30,16</b>	<b>5.118</b>	<b>23,62</b>	<b>-6,54</b>
SUBTOTAL 1	1.056	13,73	3.817	17,62	3,89
SUBTOTAL 2	83	1,08			-1,08
SUBTOTAL 3			1.090	5,03	5,03
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>1.139</b>	<b>14,81</b>	<b>4.907</b>	<b>22,65</b>	<b>7,84</b>
SUBTOTAL 3			2.405	11,10	11,10
<b>TOTAL INTERNET</b>			<b>2.405</b>	<b>11,10</b>	<b>11,10</b>
SUBTOTAL 3			36	0,17	0,17
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>36</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>
SUBTOTAL 1	314	4,08	750	3,46	-0,62
SUBTOTAL 3			299	1,38	1,38
<b>TOTAL CINE</b>	<b>314</b>	<b>4,08</b>	<b>1.049</b>	<b>4,84</b>	<b>0,76</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>7.693</b>	<b>100,00</b>	<b>21.669</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 280/13

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	1.248	15,92	905	15,12	-0,81
SUBTOTAL 3			267	4,46	4,46
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>1.248</b>	<b>15,92</b>	<b>1.172</b>	<b>19,58</b>	<b>3,65</b>
SUBTOTAL 1	3.069	39,16	1.430	23,89	-15,27
SUBTOTAL 3			109	1,82	1,82
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>3.069</b>	<b>39,16</b>	<b>1.539</b>	<b>25,71</b>	<b>-13,45</b>
SUBTOTAL 1	2.184	27,86	973	16,25	-11,61
SUBTOTAL 2	187	2,39			-2,39
SUBTOTAL 3			605	10,11	10,11
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>2.371</b>	<b>30,25</b>	<b>1.578</b>	<b>26,36</b>	<b>-3,89</b>
SUBTOTAL 2	564	7,20			-7,20
SUBTOTAL 3			1.096	18,31	18,31
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>564</b>	<b>7,20</b>	<b>1.096</b>	<b>18,31</b>	<b>11,11</b>
SUBTOTAL 1	419	5,35	75	1,25	-4,09
SUBTOTAL 2	167	2,13			-2,13
SUBTOTAL 3			432	7,22	7,22
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>586</b>	<b>7,48</b>	<b>507</b>	<b>8,47</b>	<b>0,99</b>
SUBTOTAL 3			22	0,37	0,37
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>22</b>	<b>0,37</b>	<b>0,37</b>
SUBTOTAL 3			73	1,22	1,22
<b>TOTAL CINE</b>			<b>73</b>	<b>1,22</b>	<b>1,22</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>7.838</b>	<b>100,00</b>	<b>5.987</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**



ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 281/13

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	2.254	7,36	642	4,24	-3,12
SUBTOTAL 2	250	0,82		0,00	-0,82
SUBTOTAL 3		0,00	498	3,29	3,29
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>2.504</b>	<b>8,18</b>	<b>1.140</b>	<b>7,52</b>	<b>-0,65</b>
SUBTOTAL 1	6.474	21,14	2.335	15,41	-5,73
SUBTOTAL 3			65	0,43	0,43
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>6.474</b>	<b>21,14</b>	<b>2.400</b>	<b>15,84</b>	<b>-5,30</b>
SUBTOTAL 1	18.689	61,03	6.846	45,18	-15,85
SUBTOTAL 3			779	5,14	5,14
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>18.689</b>	<b>61,03</b>	<b>7.625</b>	<b>50,32</b>	<b>-10,71</b>
SUBTOTAL 1	1.550	5,06	580	3,83	-1,23
SUBTOTAL 2	136	0,44			-0,44
SUBTOTAL 3			1.592	10,51	10,51
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>1.686</b>	<b>5,51</b>	<b>2.172</b>	<b>14,33</b>	<b>8,83</b>
SUBTOTAL 2	1.268	4,14			-4,14
SUBTOTAL 3			312	2,06	2,06
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>1.268</b>	<b>4,14</b>	<b>312</b>	<b>2,06</b>	<b>-2,08</b>
SUBTOTAL 3			15	0,10	0,10
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>15</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>
SUBTOTAL CINE 3			1.488	9,82	9,82
<b>TOTAL CINE</b>			<b>1.488</b>	<b>9,82</b>	<b>9,82</b>
					0,00
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>30.621</b>	<b>100,00</b>	<b>15.152</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

**ANEXO II**  
**DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE**

Nº EXPEDIENTE 282/13

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	1.485,00	17,53	918,00	9,46	-8,06
SUBTOTAL 3			412,00	4,25	4,25
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>1.485,00</b>	<b>17,53</b>	<b>1.330,00</b>	<b>13,71</b>	<b>-3,82</b>
SUBTOTAL 1	4.826,00	56,96	2.982,00	30,75	-26,22
SUBTOTAL 2	40,00	0,47			-0,47
SUBTOTAL 3			272,00	2,80	2,80
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>4.866,00</b>	<b>57,44</b>	<b>3.254,00</b>	<b>33,55</b>	<b>-23,89</b>
SUBTOTAL 1	1.281,00	15,12	1.488,00	15,34	0,22
SUBTOTAL 2	143,00	1,69			-1,69
SUBTOTAL 3			1.339,00	13,81	13,81
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>1.424,00</b>	<b>16,81</b>	<b>2.827,00</b>	<b>29,15</b>	<b>12,34</b>
SUBTOTAL 1	162,00	1,91	87,00	0,90	-1,02
SUBTOTAL 2	121,00	1,43		0,00	-1,43
SUBTOTAL 3		0,00	1.244,00	12,83	12,83
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>283,00</b>	<b>3,34</b>	<b>1.331,00</b>	<b>13,72</b>	<b>10,38</b>
SUBTOTAL I	247,00	2,92	137,00	1,41	-1,50
SUBTOTAL 2	167,00	1,97			-1,97
SUBTOTAL 3			649,00	6,69	6,69
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>414,00</b>	<b>4,89</b>	<b>786,00</b>	<b>8,10</b>	<b>3,22</b>
SUBTOTAL 3			4,00	0,04	0,04
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>4,00</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>
SUBTOTAL 3			167,00	1,72	1,72
<b>TOTAL CINE</b>			<b>167,00</b>	<b>1,72</b>	<b>1,72</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>8.472,00</b>	<b>100,00</b>	<b>9.699,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 283/13

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	2.613	12,59	390	10,46	-2,13
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>2.613</b>	<b>12,59</b>	<b>390</b>	<b>10,46</b>	<b>-2,13</b>
SUBTOTAL 1	7.210	34,75	1.618	43,39	8,64
SUBTOTAL 2	3.344	16,11			-16,11
SUBTOTAL 3			17	0,46	0,46
<b>LA RADIO</b>	<b>10.554</b>	<b>50,86</b>	<b>1.635</b>	<b>43,85</b>	<b>-7,01</b>
SUBTOTAL 1	5.777	27,84	547	14,67	-13,17
SUBTOTAL 2	594	2,86		0,00	-2,86
SUBTOTAL 3		0,00	788	21,13	21,13
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>6.371</b>	<b>30,70</b>	<b>1.335</b>	<b>35,80</b>	<b>5,10</b>
SUBTOTAL 2	823	3,97			-3,97
SUBTOTAL 3			11	0,29	0,29
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>823</b>	<b>3,97</b>	<b>11</b>	<b>0,29</b>	<b>-3,67</b>
SUBTOTAL 1	185	0,89	54	1,45	0,56
SUBTOTAL 2	205	0,99			-0,99
SUBTOTAL 3			143	3,83	3,83
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>390</b>	<b>1,88</b>	<b>197</b>	<b>5,28</b>	<b>3,40</b>
SUBTOTAL 3			161	4,32	4,32
<b>TOTAL REVISTAS</b>			<b>161</b>	<b>4,32</b>	<b>4,32</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>20.751</b>	<b>100,00</b>	<b>3.729</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

ANEXO II  
DIFERENCIAS ENTRE LA INVERSIÓN PREVISTA EN LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS Y LA INVERSIÓN REAL DE SELAE

Nº EXPEDIENTE 284/13

(miles de euros)

SOPORTE/MEDIOS	Inversión prevista		Inversión real		Diferencia Ponderada
	Importe	%	Importe	%	
SUBTOTAL 1	2.834	14,65	1.130	13,44	-1,21
SUBTOTAL 3			291	3,46	3,46
<b>TOTAL PRENSA</b>	<b>2.834</b>	<b>14,65</b>	<b>1.421</b>	<b>16,90</b>	<b>2,25</b>
SUBTOTAL 1	7.969	41,20	1.772	21,07	-20,13
SUBTOTAL 2			70	0,83	0,83
<b>TOTAL RADIO</b>	<b>7.969</b>	<b>41,20</b>	<b>1.842</b>	<b>21,91</b>	<b>-19,30</b>
SUBTOTAL 1	7.118	36,80	2.497	29,69	-7,11
SUBTOTAL 3			579	6,89	6,89
<b>TOTAL TELEVISION</b>	<b>7.118</b>	<b>36,80</b>	<b>3.076</b>	<b>36,58</b>	<b>-0,22</b>
SUBTOTAL 2	958	4,95		0,00	-4,95
SUBTOTAL 3			974	11,58	11,58
<b>TOTAL EXTERIOR</b>	<b>958</b>	<b>4,95</b>	<b>974</b>	<b>11,58</b>	<b>6,63</b>
SUBTOTAL 1	339	1,75	279	3,32	1,57
SUBTOTAL 2	124	0,64			-0,64
SUBTOTAL 3			762	9,06	9,06
<b>TOTAL INTERNET</b>	<b>463</b>	<b>2,39</b>	<b>1.041</b>	<b>12,38</b>	<b>9,99</b>
SUBTOTAL 3			55	0,65	0,65
<b>TOTAL CINE</b>			<b>55</b>	<b>0,65</b>	<b>0,65</b>
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>19.342</b>	<b>100,00</b>	<b>8.409</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

**Subtotal 1.- Diferencia entre el importe previsto en el escenario y la inversión real**

**Subtotal 2.- Inversión prevista pero sin inversión real**

**Subtotal 3.- Inversión real no prevista en el escenario**

# **ALEGACIONES**





MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARIA DE ASUNTOS  
EXTERIORES Y DE COOPERACION

ABOGACIA DEL ESTADO EN EL  
DEPARTAMENTO

TRIBUNAL DE CUENTAS	
DEPARTAMENTO 4.º	
FECHA	28-7-16
ENTRADA Nº	409
SALIDA Nº	

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACION SUBSECRETARIA DE ASUNTOS EXT. Y COOP. ABOGACIA DEL ESTADO EN EL DEPARTAMENTO AED-SECRETARIA
SALI 27/07/2016 10:07 Nº REG.º 2827

De acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, he sido informado, en mi condición de antiguo Director General de Loterías y Apuestas del Estado, del "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013", informe que - en lo que concierne a la Entidad Pública Empresarial LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, y su sucesora la SOCIEDAD ESTATAL LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.A.- se inicia en relación con el expediente núm., 100/11, con fecha de formalización del 28/04/2011.

Cúmpleme informarle que con carácter previo al citado expediente, por el Real Decreto 197/2011, de 18 de febrero, (BOE 19/02/2011) se dispuso mi cese, Gonzalo Fernández Rodríguez, como Director General de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

En consecuencia entiendo que no procede por mi parte, y en mi condición de antiguo Director General de Loterías y Apuestas del Estado, efectuar alegaciones ni aportar ningún tipo de documento y justificante.

Madrid 27 de julio de 2016

EL ABOGADO DEL ESTADO

GONZALO FERNANDEZ RODRIGUEZ



Lluís Armet i Coma  
Sección de Fiscalización  
Tribunal de Cuentas



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 8127 /RG 33826  
5-8-2016 13:13:19

TRIBUNAL DE CUENTAS DEPARTAMENTO 4.º
FECHA 9.8.2016
ENTRADA N.º 411
SALIDA N.º

**AL EXCMO. SR. D. LLUIS ARMET I COMA**  
**Consejero del Departamento Cuarto de Fiscalización: Empresas**  
**Estatales y otros Entes Públicos. Tribunal de Cuentas.**

**ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO PROVISIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACION A DETERMINADOS CONTRATOS DE PUBLICIDAD DE LA SOCIEDAD ESTATAL DE LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO.**

D. José Miguel Martínez Martínez, con D.N.I. 1.803. 579B, que fue Presidente de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, desde el 26 de enero del 2012 al 5 de agosto del 2013, en relación a las conclusiones provisionales del Tribunal de Cuentas respecto a determinados contratos de publicidad de la Sociedad Estatal de loterías y Apuestas del Estado, recibido el 29 de julio de 2016, mediante este documento, y dentro del plazo establecido, procede a dar cumplimiento al trámite requerido formulando alegaciones, no sin antes señalar que la totalidad de la correspondiente documentación obra en poder de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE), a quien podrá dirigirse ese Tribunal de Cuentas, para una mayor aclaración de los temas, si lo estima oportuno.

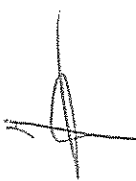
Seguimos el esquema detallado en el Informe:

**1. SOBRE LA TRAMITACIÓN GENERAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION**

**1.1 Cumplimiento de la normativa**

Todos los expedientes o procedimientos durante el periodo que ejercí como Presidente de SELAE, su tramitación se llevó a cabo de acuerdo a un estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación, y por supuesto en cuanto a su tramitación, ya sea la elaboración y aprobación de los Pliegos de Prescripciones, o a la selección, valoración y adjudicación. Todos los expedientes fueron consultados y aprobados previamente por la ABOGACÍA DEL ESTADO, también por LA SECRETARÍA GENERAL (cuyo titular es Abogado del Estado), previos informes de la Asesoría Jurídica de SELAE, y del Departamento de Contratación, y posteriormente por la Junta de Contratación, y finalmente por el Consejo de Administración (según el importe de los contratos).





La Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, además de disponer de los órganos antes citados para el control de los principios de legalidad, transparencia e igualdad, en especial una Asesoría Jurídica, dispone - y esto es relevante ponerlo de manifiesto -, de un Convenio Especial de Asesoramiento con la Abogacía General del Estado que dispone de un Abogado del Estado especialmente para todas las cuestiones jurídicas de SELAE, especialmente en materia de contratación, y es quien, obligatoriamente, antes de la aprobación de los Pliegos, emite informe sobre la materia consultada, dando la conformidad o en caso contrario Solicitando la subsanación de cualquier anomalía o error que tengan, al objeto de que una vez modificados se disponga de la opinión favorable de la Abogacía del Estado, y por tanto vayan conforme a la normativa vigente así como acordes con los principios que han de regir la contratación pública. En consecuencia, antes de ser aprobados por la Junta de Contratación, la Presidencia de SELAE o el Consejo de Administración, un Pliego de Prescripciones ha sido objeto de numerosas modificaciones y no pasa a la aprobación hasta que la Abogacía del Estado emite el informe favorable.

### 1.3 Elaboración de los Pliegos de Prescripciones.

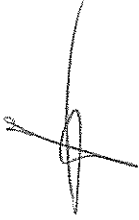
En cuanto a la elaboración de los Pliegos, se iniciaban por el Área de Comunicación, dependiente de la Dirección Comercial de SELAE, mediante el oportuno borrador o Proyecto así como una Memoria, se trasladaban a la Asesoría Jurídica, quien analizaba detenidamente el texto, hacía sus observaciones, conforme a las pautas de la Secretaría General, y se introducían, de nuevo, en el texto del Pliego. Posteriormente, ese Pliego (que todavía es provisional) se elevaba a la Abogacía del Estado quien, a la vista del mismo, hacía sus observaciones con comunicación durante el proceso con la Secretaría General de SELAE al objeto de recibir las aclaraciones que necesitara, y hacer las modificaciones necesarias en el texto del Proyecto, en orden al cumplimiento de la normativa y de los principios que han de presidir la contratación, ya sea en cuanto a los requisitos, criterios de valoración, o cualquier otro aspecto que pueda derivarse de la licitación, pero también en aras de evitar que, en el futuro, pudiera dar lugar responsabilidades de cualquier orden, o informes que pusieran de manifiesto el incumplimiento o soslayo de cualquier aspecto por mínimo que sea.

En caso de de que se produjeran algunas observaciones de la Abogacía del Estado, éstas eran introducidas en el Pliego de Prescripciones, quedando éste depurado, emitiéndose nuevo informe por la Abogacía del Estado, siendo ya favorable, y dispuesto para la aprobación definitiva por el órgano correspondiente.

Puedo decir con certeza que nunca se pasaba a la aprobación un Pliego de Prescripciones que no tuviera la opinión favorable del Abogado del Estado, o se hubiera modificado conforme a sus instrucciones.

#### 1.4 Sobre los criterios de valoración y adjudicación.

Evidentemente, con anterioridad al análisis por la Junta de Contratación, han de realizarse las operaciones necesarias a efectos de la valoración de los criterios que fueren previstos en el Pliego. Dichos criterios, se han venido ejecutando todos los años sin que haya existido colisión con los principios de transparencia, igualdad, etc.....



A efectos del cálculo de la valoración económica, si bien se establecía, de forma general, en el Pliego de Bases, cuál sería la puntuación por dicho concepto, sin embargo era a la hora de realizar esa valoración cuando se utilizaba una fórmula completamente igual para todas las empresas licitadoras y que no daba objeto a duda alguna respecto a su valoración final. Este procedimiento fue modificado en el año 2013, y se estableció expresamente la forma en la que habría de llevarse a cabo, tal y como posteriormente se verá.

Generalmente, el procedimiento se iniciaba con la citación de todas las agencias licitadoras, las cuáles disponían de las mismas oportunidades y del mismo tiempo de exposición, a fin de que realizasen una exposición durante un tiempo determinado sobre la argumentación y objetivos de sus propuestas.

A continuación se pasaba a analizar las campañas ofertadas (junto con todos sus elementos), a efectos de elaborar el informe correspondiente, la valoración de todas ellas, de acuerdo con lo establecido en los Pliegos de Condiciones Generales y Específicas, y por tanto de conformidad con lo siguiente:

A.- creatividad.

B.- Valoración de las condiciones económicas.

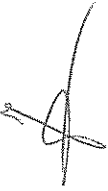
C.- Valoración global de acuerdo con todos los criterios de adjudicación previstos en las bases, a fin de obtener una puntuación total.

A.- Análisis de la Creatividad.

Se realizaba la valoración, de acuerdo con la puntuación y categorías establecidas en el pliego de condiciones, según los siguientes apartados:

- Adecuación a los objetivos generales del contrato
- Impacto y notoriedad del mensaje y de la expresión creativa
- Sencillez y claridad
- Características artísticas y técnicas.

A efectos de la valoración de la creatividad, como no puede ser de otra forma, se partía SIEMPRE del principio de que cada juego debe tener un peso o ponderación diferente en función de las ventas dentro del conjunto de los juegos activos o pasivos (si eran varios). Por ejemplo, si la licitación era de juegos activos, el peso era (más o menos) de: Euromillones 25 %, Primitiva 40 %, Gordo de la Primitiva 10 %, Bonoloto 15 %, Apuestas Deportivas 10 %



De conformidad con el análisis de la creatividad y con el resto de la documentación presentada por las empresas licitadoras, excepto sus condiciones económicas, el plan de comunicación y la estrategia de medios, se procedía a la valoración de las fortalezas y debilidades que presentaba cada propuesta, obteniendo el cuadro resumen, donde aparecía la asignación de puntos que, por cada uno de los criterios mencionados, se habían asignado de forma absoluta y ponderada, de conformidad con los pesos atribuidos a cada juego.

De acuerdo con las bases, las empresas que habían superado el mínimo que estuvieren establecidos en los Pliegos, se pasaba a la segunda fase que consistía en la valoración de: a) el plan de comunicación, b) estrategia de medios y oferta económica, y desde luego sobre las empresas que superaron la primera fase.

#### B. Valoración de las condiciones económicas.

Para la valoración de las condiciones económicas se realizaba el siguiente estudio:

- Se partía de que, en principio, la estructura de la inversión sería similar a la del año anterior. A continuación, se realizaba una valoración de la inversión del año precedente a precio de tarifa, o importes brutos en los diferentes soportes que integran prensa, radio, etc.... sin tener en cuenta los descuentos que se han aplicado por la agencia adjudicataria de la licitación anterior. Estos datos de inversión bruta constituían la base de diferentes hojas de cálculo (una por cada licitadora). A todas las Agencias se les aplicaba la misma base, de forma equitativa.
- Posteriormente se introducían para cada Agencia los descuentos y comisiones ofertados por cada una de ellas para cada soporte (por ejemplo, El País, ABC, El Mundo, etc), obteniendo un importe neto al que se gira la comisión ofertada. De este modo se obtenía un importe total neto, al que se agregaría, posteriormente, la correspondiente comisión de agencia (si la hubiere).

- Este criterio era equitativo por cuanto las condiciones económicas de las licitadoras se aplicaban sobre la misma base, común para todas ellas. También permitía ponderar los descuentos ofertados para cada soporte por la inversión realizada en el año precedente.
- El razonamiento, idea del criterio seguido que se seguía es, si en el siguiente año se realiza la misma cifra de inversión que en el precedente, el coste con la agencia A sería A'; con la agencia B, B'; y así sucesivamente.
- De esta forma se llegaba a unas teóricas cifras de coste para dicho año, sobre la base de las condiciones ofertadas por cada empresa, que eran ecuanimes y equitativas para todas las licitadoras. Nunca ha habido un problema sobre estos criterios o su aplicación.

### C) Valoración global de la licitación.

Teniendo las puntuaciones asignadas en las fases anteriores se obtenían los resultados finales, y que eran objeto de propuesta a la Junta de Contratación, a través de la Secretaría General, y previo su análisis, por parte de la Asesoría Jurídica y el Departamento de Contratación.

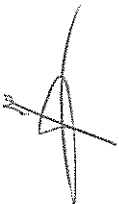
Desde el año 2013, y a partir de las licitaciones efectuadas en Junio de ese año, creo recordar, y además por indicación de la Abogacía del Estado , se estableció expresamente en el Pliego de Prescripciones, dentro de los criterios de valoración de la oferta económica como fórmula expresa a través de la cual se llevarían a efectos, exactamente, el criterio antes expuesto y que fue seguido durante años y años, toda vez que era completamente equitativo por cuanto las condiciones económicas de las licitadoras se aplicaban sobre la misma base común para todas ellas, y además, tenía la ventaja de permitir ponderar los descuentos ofertados para cada soporte por la inversión realizada en el año precedente.

## 2. SOBRE LA CONTRATACION SEPARADA, O NO SEPARADA, EN CREATIVIDAD Y MEDIOS.

Aunque en el mercado de la publicidad y la mercadotecnia no todo está escrito, es verdad, que se pueden seguir dos criterios, cada uno con sus ventajas e inconvenientes, en orden a realizar concursos o licitaciones, teniendo un formato conjunto o separado, la creatividad y la campaña de medios.

Hacer un formato conjunto o separado, no supone vulneración de la normativa vigente, siempre y cuando se efectúen las necesarias licitaciones, en SELAE, se han seguido ambas fórmulas, con éxito ya sea de uno u otro modo.

Es fundamental una buena, o buenísima creatividad, que cale en el público, por eso no debe limitarse "a priori, hay que atender a todas las obligaciones comerciales que puedan surgir (nuevos juegos, modificaciones, campañas de "botes", etc...), para que se pueda disponer de esa creatividad que sea estupenda y el público reaccione de una forma espectacular, muy favorable a la misma. Y más en SELAE que es una compañía mercantil con un producto de mercado que es cambiante en el día a día por su "botes", cambios en los juegos, etc.....



Ciertamente, según creo recordar, en el año 2012, a diferencia de lo que se había venido haciendo, generalmente a lo largo de la historia de SELAE, se separaron las licitaciones para los diferentes juegos, en creatividad y medios. Sin embargo, posteriormente surgieron problemas, en primer lugar porque algunas empresas que podrían haberse presentado a la licitación no lo hicieron debido al bajo coste establecido, y segundo, y más importante, a lo largo del año surgió la necesidad de hacer nuevas campañas y no había presupuesto para ello (no se pudieron hacer), y generalmente, a veces sin tiempo alguno para realizar una nueva licitación.

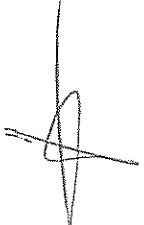
A raíz de los problemas surgidos en el 2012, vimos necesario cambiar los criterios, por ejemplo en el caso del sorteo homenaje a la Constitución de 1812, no pudo realizarse con la importancia que el acontecimiento merecía, tuvo que solicitarse un crédito extraordinario al Consejo de Administración; o cuando se hizo la gran modificación de la Lotería Primitiva en Noviembre del 2012, en aquel momento no pudo hacerse una creatividad atractiva al público, por falta de medios presupuestados, cuando esta modificación de la Primitiva tan buenos resultados económicos está dando a SELAE y al Estado, o cuando se sacó el "Joker" en octubre de 2012 que tampoco se disponía de presupuesto para ello.

Como conclusión, las licitaciones del año 2012 dieron problemas como consecuencia de la separación de la creatividad y de los medios, y ello porque es imposible, o probablemente muy difícil prever, anticipadamente, todas las creatividades que serán necesarias a lo largo de un año.

La evolución del mercado, y de los acontecimientos, puede hacer necesario la producción de nuevas creatividades para unos u otros sorteos, o para eventos determinados en los que pueda ser rentable efectuar una campaña específica, además de ejecución rápida. No olvidemos que el mercado no para, el público demanda nuestros juegos, y el tiempo que se pierda en SELAE es tiempo que ganan nuestros competidores.

Como consecuencia de ello, y desde luego, por las razones expuestas comerciales y estratégicas que no cabe duda redundan, o pueden redundar en beneficio de los intereses de SELAE y del propio Estado, se tomó la decisión en el año 2013 de llevar a cabo la unificación de

los procesos de licitación, al igual que se había hecho durante años y años (y el Tribunal de Cuentas lo admitió perfectamente), en un solo procedimiento de licitación en donde se encontrase tanto la creatividad como la campaña de medios. Y esto no se puede mirar desde una sola perspectiva de un mayor o menor coste en medios, sino de aquello que puede ser interesante para la Compañía, toda vez que al no estar limitado el coste en creatividad, puede permitir disponer de una mejor creatividad, y lo que es más importante, realizar aquellas otras (probablemente no tenidas en cuentas inicialmente) que sean necesarias para cada modificación, evento o acontecimiento que sea importante resaltar para la venta de un sorteo, juego o producto.



De hecho debe ponerse de manifiesto que, merced a esta medida, por ejemplo, en el año 2013 hubo que realizar una campaña creativa extraordinaria por el 250 aniversario de la creación de la Lotería (1763, Carlos III), con un coste importante, y dada la existencia de un contrato global pudo realizarse, lo cual, desde luego, disminuiría el gasto en medios, pero era necesario . Esto no significa en modo alguno un error en esa disminución, sino todo lo contrario, esa campaña fue espectacular y el público conoció la evolución de la Lotería a lo largo de 250 años.

*“Es fundamental señalar que un reciente estudio de investigación concluye que la calidad de la creatividad de los anuncios publicitarios resulta un factor hasta cuatro veces mas efectivo y determinante para las marcas que los planes de medios, influyendo con ello en los resultado y objetivos de las ventas. Continúa el estudio, indicando que, según los diferentes factores analizados en el estudio, la creatividad tiene una influencia del 52 % sobre las propias ventas de las marcas y productos, mientras que en el caso de los planes de medios el porcentaje se sitúa en el 13 %.”*

Tal y como señalan otros estudios (Adlatina), *“Los medios son la última etapa del proceso de una campaña, el eslabón de la cadena que más cerca está de los resultados y el que más dinero se lleva de la mayoría de los presupuestos. Pero se ha demostrado que los mensajes publicitario y la estrategia tienen un papel tanto o ma importante que la planificación de medios en el éxito de una CAMPAÑA”*. Según Analytic Partners, *“a menudo la creatividad tiene un impacto mucho mayor que la elección de los medios, ....desde el punto de vista de la efectividad, la aguja puede moverse mucho mas con la creatividad que con cualquier otra cosa. La combinación de medios puede tener un mayor efecto en la eficiencia, pero en términos de cuán grande será el impacto, la creatividad seguirá siendo el mayor cambio que uno tiene que ver entre una campaña publicitaria y la siguiente”*.

Desde luego, la publicidad no es una ciencia exacta, pero es clarísimo que, si bien es necesario la existencia de una campaña de medios, no es menos cierto que se necesita de una creatividad importante, o de las creatividades precisas para cualquier tipo de eventos que puedan mejorar la optimización del producto, y ello si no es posible preverse inicialmente, debe estar sostenido dentro de un contrato que permita hacer los ajustes económicos necesarios en orden a un equilibrio entre ambos conceptos, creatividad y medios.

Se trata de razones estratégicas que, siempre y cuando estén sustentadas en las licitaciones correspondientes (que la Abogacía del Estado, en todo caso, normalmente no ha objetado), y tal y como se ha manifestado por ejemplos concretos en este informe, no deberían entenderse como un defecto, sino como una solución a determinados problemas. Por supuesto sobre la base, ya citada de que la publicidad no es una ciencia exacta, y no siempre lo uno o lo otro es lo más acertado, quizás en cada momento tenga una determinación concreta.

### 3. Expediente 072/13

Este expediente se tramitó, como todos en SELAE, con informe favorable de la Abogacía del Estado, y siendo objeto de aprobación en el Consejo de Administración de SELAE

Se optó por la CRTVE, por su mayor cobertura de medios internacional, por su mayor implantación internacional "al ser la compañía que tiene mayor presencia y especial posicionamiento internacional dentro de los medios en español, sobre todo en Latinoamérica", manteniendo el mismo criterio que se siguió en el ejercicio 2004, con la implantación del juego de Euromillones.

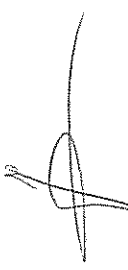
A la fecha de la firma del contrato no se conocía que el Tribunal de Cuentas hubiera puesto ningún reparo u observación al contrato que se realizó en el año 2004 con el juego de Euromillones.

Además, dada la perspectiva del juego que se proyectaba implantar en República Dominicana y después en toda Latinoamérica se considera ajustado al proyecto.

### 4. LA EXPANSION INTERNACIONAL DE SELAE.

Desde la toma de posesión en el cargo de Presidente de SELAE, se me puso de manifiesto que mis antecesores en el puesto, habían mantenido contactos con diversos países europeos (Rumanía) e Hispanoamericanos interesados en crear juegos multijurisdiccionales. Ante dicha circunstancia, se iniciaron, de nuevo, las relaciones comerciales con diversas Loterías

de Estado, siendo las negociaciones más avanzadas las de la Lotería Nacional de la República Dominicana. Dada su situación geográfica y estratégica, se consideró que era el sitio apropiado para crear un juego multijurisdiccional con proyección internacional hacia el continente americano.



En concreto, en el año 2012 se consigue formalizar un contrato definitivo para la comercialización conjunta del Gordo Iberoamericano (aquí continuaría siendo el Gordo de la Primitiva) con la Lotería Nacional de República Dominicana, contrato que contó con informe favorable de la Abogacía del Estado, y de la Dirección General de Ordenación del Juego, y sometido posteriormente a la aprobación del Consejo de Administración, siendo firmado en Madrid por los Presidentes de SELAE y de la Lotería Nacional de República Dominicana. Este contrato fue ratificado posteriormente, en acto público en Santo Domingo por los Ministerios de Hacienda (R. Dominicana) y de Hacienda y Administraciones Públicas (España) siendo el representante español designado el Director General del Patrimonio del Estado.

Hay que señalar que el contrato con República Dominicana nunca debería dar PERDIDAS a SELAE, por los siguientes motivos:

**Primero:** El contrato suscrito era de prestación de servicios entre las dos Loterías de Estado, y SELAE percibía un tanto por ciento de las ventas que se realizasen en República Dominicana.

**Segundo:** Las prestaciones accesorias relativas a la formación del personal de LNRD, según constaba en el contrato eran por cuenta de la Lotería Nacional Dominicana y como tal fueron facturadas por SELAE y pagadas por Lotería Nacional Dominicana, por lo que no existió pérdida por este concepto.

**Tercero:** Respecto a la venta de equipamiento informático, se vendieron terminales informáticos que estaban totalmente amortizados y en desuso (almacenados para su posterior destrucción o venta al peso) por SELAE. Eran terminales que habían sido retirados de los puntos de venta de SELAE por otros más modernos, y se encontraban depositados en almacenes. El coste de estos terminales era CERO para SELAE, y los trabajos de limpieza y de transporte a la República Dominicana, unos 300.000 euros, y como tal fueron facturados por SELAE y pagadas por Lotería Nacional Dominicana. Tampoco existe pérdida por este concepto.

**Cuarto:** En el contrato entre las dos Instituciones de Lotería, figuraba una cláusula por la que La Lotería Nacional de la República Dominicana, como garantía del cumplimiento del mismo, debería depositar una fianza de 500.000 euros en cuentas de SELAE en España.



Dicha garantía fue devuelta íntegramente por SELAE a la Lotería Nacional de la República Dominicana, una vez rescindido unilateralmente el contrato, lo que demuestra que no existía ninguna deuda pendiente de abonar a SELAE por parte de la Lotería Nacional de la República Dominicana. Con lo cual se demuestra fehacientemente que no existió pérdida económica por parte de SELAE.


En definitiva, hasta donde conoce quien suscribe estas alegaciones, la mencionada Institución Pública nunca dejó deuda alguna con SELAE, siendo la prueba de ello que, existiendo una fianza que garantizase cualquier problema, por importe de QUINIENTOS MIL EUROS (500.000 €), esta fue devuelta sin merma alguna. Si hubiera existido quebranto o deuda de tipo alguno, SELAE no la hubiera devuelto o habría realizado las deducciones oportunas.

Lamentablemente, tras varios meses de funcionamiento, y por problemas logísticos, ajenos completamente a SELAE, y que atañían directamente a la comercialización de la red de ventas de la Lotería N. de República Dominicana, el Proyecto no iba como debía ser. Esta última Institución, y por las noticias de las que se dispone, presentó un proyecto, completamente viable, de reactivación de la explotación del juego pero la actual dirección de SELAE, no lo consideró así, optó por rescindir ese contrato y por ende eliminar una de las oportunidades de crecimiento de SELAE, su expansión internacional.

La internacionalización aparece como una oportunidad muy importante para las empresas, entre ellas SELAE, como consecuencia de su posicionamiento en ese continente. Y precisamente era una oportunidad para la Sociedad Estatal, dada la condición que tenía como Secretaría General Permanente de la Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas de Estado (CIBELAE), desde 1988 hasta 2015, fecha en la que se ha perdido esa posición de privilegio y las funciones de la Secretaría General Permanente han pasado a ser asumidas por Argentina.

SELAE, desde la perspectiva señalada, y como otra empresa más del mercado, desde el año 2003, dada su condición de Secretaría General de la Corporación Iberoamericana de Loterías de Estado (actualmente perdida), su posición de privilegio en los foros internacionales y unido a su experiencia por haber sido uno de los socios promotores del juego de éxito Euromillones (juego multijurisdiccional europeo) desde su creación en el año 2004, tenía como objetivo introducirse en el mercado internacional y buscar el liderazgo en el sector de las loterías y apuestas.

Ello, tal y como se ha explicado anteriormente, no era fácil, pero sí ciertamente posible, no solo por la posición de SELAE sino fundamentalmente por el hecho de que las loterías latinoamericanas tienen un grave problema y es la imposibilidad de crecer a nivel interno salvo que dispongan de un juego multijurisdiccional como es el caso de Euromillones. Y dentro de esa línea se fueron firmando diferentes Convenios de Intenciones o MOUS, con objeto de ir afianzando la posibilidad de entrar en ese mercado y conseguir una expansión internacional de la Sociedad Estatal que, como puso de manifiesto el estudio hecho por Pricewaterhouse Coopers International Limited (PwC) para SELAE con ocasión de su posible salida a bolsa, en el año 2011, era una de las posibilidades más importantes cara a los inversores, fundamentalmente la salida natural hacia Latinoamérica.

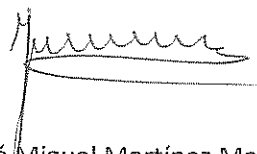


Antes de finalizar, y a modo de ejemplo, quiero poner de manifiesto cómo cuando en el año 2004, SELAE entró en el tema de Euromillones tuvo una serie de problemas (importantes) al principio, puesto que el juego – como consecuencia del azar – no iba como debía. Los cálculos para que saliera el premio mínimo garantizado no se cumplieron, y durante las primeras semanas la pérdida era millonaria, no de varios miles de euros, sino de millones de euros. Posteriormente, las cosas irían como estaban calculadas y la situación se estabilizó, siendo un auténtico éxito, como así se ha demostrado posteriormente.

En una palabra, SELAE como sociedad mercantil, debe plantearse que las inversiones en los Proyectos de expansión internacional tienen que asumirse a medio y largo plazo, y la de **Latinoamérica habría sido, sin duda, la oportunidad internacional de SELAE.** Si se pone en una balanza la oportunidad y el coste en el tema de referencia, y conforme lo expuesto no debería hablarse de pérdida económica, sino con ocasión de la decisión tomada posteriormente, de pérdida de mercado y de oportunidad empresarial. Eso es lo que verdaderamente habría que valorar.

A mi entender, el futuro de SELAE, es la expansión en el ámbito internacional, y con este contrato, SELAE hubiera iniciado una ampliación de mercados, consecuencia de su implantación progresiva en otros países del continente latinoamericano. Esto, sin lugar a dudas, hubiera reportado beneficios a medio y a largo plazo para SELAE y para el ESTADO.

Madrid, a 5 de agosto de 2016.



Fdo. José Miguel Martínez Martínez.



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 8569 /RG 36017  
12-9-2016 13:54:05

Loterías y Apuestas del Estado	
DIRECCIÓN ADJ. AUDITORÍA INTERNA	
<input type="checkbox"/>	REGISTRO DE ENTRADA Nº.....
<input checked="" type="checkbox"/>	REGISTRO DE SALIDA Nº..... 48
Fecha:..... 12-9-16	

D. Lluís Armet i Coma  
Consejero Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos  
Sección de Fiscalización  
Tribunal de Cuentas  
C/ José Ortega y Gasset, 100  
28006 - Madrid

TRIBUNAL DE CUENTAS DEPARTAMENTO 4.º	
FECHA	12-9-2016
ENTRADA N.º	
SALIDA N.º	424

Madrid, a 12 de septiembre de 2016.

Adjunto se remite escrito de alegaciones de esta Sociedad Estatal al "Anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación más relevante de servicios de publicidad formalizada por las entidades del sector público empresarial estatal en los ejercicios 2011, 2012 y 2013".

Mercedes Lebrancón Cortés.

Directora Adjunta de Auditoría Interna.



AL SR. CONSEJERO DE LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL  
TRIBUNAL DE CUENTAS (DEPARTAMENTO DE EMPRESAS  
ESTATALES Y OTROS ENTES PÚBLICOS)

Doña Inmaculada García Martínez, en su condición de Presidenta de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado S.A. (en adelante "SELAE" o la "Sociedad"), comparece y como mejor proceda en derecho,

EXPONE

I.- Que con fecha 29 de julio de 2016 se ha recibido por esta Sociedad el "*Anteproyecto de Informe de fiscalización de la contratación más relevante de servicios de publicidad formalizada por las entidades del sector público empresarial estatal en los ejercicios 2011, 2012 y 2013*" (en adelante "*Anteproyecto*"). Se adjunta como documento nº 1 el justificante de la fecha de recepción por SELAE del citado Anteproyecto.

II.- Que en el escrito notificado se concede a esta parte diez días a partir del 31 de agosto para hacer alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

III.- Que dentro del plazo conferido al efecto esta parte procede a efectuar las siguientes

ALEGACIONES

1. Conclusión primera

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*"Los pliegos de cláusulas de los expedientes de SELAE analizados no incluían, en numerosas ocasiones, los criterios técnicos de preselección de los licitadores ni la ponderación entre los distintos juegos que se utilizaba para la asignación de la puntuación otorgada a la estrategia creativa o a los aspectos económicos; tampoco incluían la importancia relativa de los distintos medios y soportes publicitarios tenida en cuenta en la valoración económica. Esta falta de información es contraria al principio de transparencia ya que el licitador, para poder preparar convenientemente su oferta, tendría que conocer todos los criterios que se van a aplicar en la evaluación de su propuesta. Asimismo, permitía que se pudiera favorecer a algún licitador facilitándole esa información para que presentase su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública"*



A este respecto cabe efectuar las siguientes observaciones:

- a) El respeto de los principios de igualdad de trato y transparencia persigue que todos los licitadores tengan acceso a la misma información y que la evaluación de sus propuestas se haga de una forma objetiva y contrastable con fundamento en criterios conocidos por aquéllos de antemano. Así, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, el principio de igualdad de trato entre los licitadores,

*“es una expresión específica del principio de igualdad de trato....y que pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos sus competidores....De este modo, la entidad adjudicadora está obligada a respetar en cada fase del procedimiento de licitación, el principio de igualdad de trato de los licitadores...y éstos deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que éstas se someten a evaluación de la entidad adjudicadora.”<sup>1</sup>*

Por otra parte, el principio de transparencia,

*constituye el corolario del principio de igualdad, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora...y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación....Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar que efectivamente las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata.”<sup>2</sup>*

Pues bien, en el caso que nos ocupa los pliegos contenían, a juicio de esta Sociedad, el detalle suficiente como para permitir a los licitadores preparar sus ofertas. Así por ejemplo, los pliegos a partir del 2012 indicaban que para la

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal General de 16 de septiembre de 2013 (Comisión contra Reino de España), asunto T-402/06 y jurisprudencia citada.

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal General de 16 de septiembre de 2013, asunto T-402/06.



valoración de la oferta económica se atendería a un escenario *el mismo para todas las empresas licitadoras en el que constaran las inserciones publicitarias en los diferentes medios valoradas a precio de tarifa*. Es cierto que no constaba en el pliego una subponderación de cada medio o soporte, pero esta se hizo atendiendo a la inversión relativa en cada medio o soporte que es un dato objetivo y contrastable por los licitadores.

En los pliegos, el criterio de referencia de la valoración económica es un escenario. Por ejemplo, el pliego del expediente 094/2012, redacción que se reproduce de forma muy similar en otros de los pliegos objeto de análisis, se dice:

*“La valoración de la oferta económica se hará por ponderación lineal sobre las ofertas presentadas. Para ello se creará un escenario, el mismo para todas las empresas licitadoras, en el que constaran las inserciones publicitarias en los diferentes medios valoradas a precio de tarifa. A estos importes se les aplicarán los descuentos ofertados, para el mismo escenario, por cada una de las empresas licitadoras. Calculados los importes netos se procederá a aplicar la comisión de cada empresa obteniendo así el importe total por licitadora. Establecido el coste total que supondría acometer ese plan de medios con cada una de las empresas, se asignará la máxima puntuación a la proposición que resulte con menor coste y el resto se asignará de forma inversamente proporcional hasta llegar a la licitadora con mayor coste para el escenario de conjunto de medios propuesto de forma idéntica para cada una de la empresas que concurren al concurso.”*

El escenario se establecía en el momento justo de la valoración en base a la última información disponible sobre la actividad pasada y prevista de SELAE y los escenarios se detallaban en la documentación de valoración para la adjudicación de cada pliego.

También se indica cómo se va a valorar la estrategia de medios cuando se dice:

*“Para valorar la estrategia de medios, y puesto que la inversión de las campañas estará dirigida a potenciar los botes de los juegos, se considerarán como más idóneos aquellos que garantizan amplias coberturas y que permiten, a su vez, una alta frecuencia en el menor tiempo posible. Las puntuaciones se asignarán comparando unas propuestas con otras. Se asignarán 10 puntos a la propuesta que se considere más adecuada por la amplitud e idoneidad de los medios y acciones propuestos, y a las siguientes se les irá restando uno por la carencia de uno de ellos en relación a la mejor oferta.”*



Por otra parte, en relación con la estrategia creativa, los pliegos objeto de informe detallaban ampliamente los criterios que serían empleados para su valoración. Así por ejemplo, el pliego del expediente 101/11 indicaba:

ESTRATEGIA CREATIVA	DE 0 A 55 PUNTOS
1.1.- Adecuación al objetivo general del contrato (Inducción a la compra, consolidación de la imagen de los juegos).	De 0 a 25 punto
1.2.- Impacto y notoriedad del mensaje y de la expresión creativa.	De 0 a 10 puntos
1.3.- Sencillez y claridad (rápida percepción del mensaje principal; jerarquización de mensajes, si existen varios; facilidad de comprensión)	De 0 a 5 puntos
1.4.- Características artísticas (estética e imagen)	De 0 a 15 puntos

En este sentido debe recordarse que, tal y como indica el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante "TACRC") (Resolución 318/2016), que:

*"el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa..."*

*En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de una asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.*

*Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso, establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado".*



En igual sentido se pronuncian las resoluciones del TACRC 181/2016, 452/2016, 6/2016 y 304/2014, entre otras, que, de conformidad con la jurisprudencia comunitaria, admiten incluso la posibilidad de que sea la propia mesa quien subpondere asignando puntos a los subcriterios o elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecido en el pliego.

- b) Señalar finalmente que sorprende a esta Sociedad, la afirmación relativa a que se pueda *“favorecer a algún licitador facilitándole esa información para que presentase su oferta lo que, sin perjuicio de las responsabilidades que se pudieran derivar, sería contrario al principio de igualdad que debe regir en la contratación pública”*. Así, el propio Anteproyecto (página 17) indica que SELAE utilizó el mismo escenario para todas las ofertas recibidas sin vulnerarse por tanto en modo alguno el principio de igualdad y la afirmación de que SELAE pueda facilitar información de forma discriminatoria a los licitadores carece por completo de fundamentación y es una mera hipótesis que reviste especial gravedad y podría extrapolarse a cualquier procedimiento sea cual sea la redacción de los pliegos.

Finalmente, para concluir, los pliegos publicados en 2014 y posterior recogen todo el detalle de ponderación y puntuación y, por tanto, la importancia relativa de las partes de juicio de valor económicas.

En aras de la transparencia, principio de igualdad entre los ofertantes y principio de maximizar la eficiencia de la inversión destinada a los productos de Loterías y Apuestas del Estado, las ofertas económicas se solicitan desagregadas y en base a dinámicas reales y actuales de mercado, por ejemplo, usando la moneda de cambio en algunos medios a coste por audiencia, y en otros, el descuento.

La ponderación para la valoración de la oferta y la importancia relativa de cada soporte, se barema con puntos que se asignan por tres vertientes:

1. Actividad de SELAE en campañas anteriores.
2. Alcance de cada soporte por ranking de audiencias.
3. Tendencias de mercado que puedan afectar a la distribución de la inversión

## 2. Conclusión segunda

El Anteproyecto indica:

*“En los informes de valoración de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores en aquellos contratos cuyo objeto era la creatividad y producción no se justificaban los criterios utilizados para valorar todas las ofertas sino tan solo las que obtuvieron*





*mayor puntuación. La falta de constancia de esa justificación suponía un menoscabo del principio de transparencia y permitía que se pudieran tomar decisiones arbitrarias.”*

Los informes de valoración de las ofertas técnicas incluían con detalle las puntuaciones de todas aquellas ofertas que los técnicos consideraron aptas para poder ser llevadas a cabo por SELAE. La mera exclusión de las ofertas de menor calidad, indica de por sí que no se consideraba que dichas ofertas reunieran los requisitos de calidad mínimos exigibles para ser elegidas. Si bien no se adjunta documentación sobre la deliberación llevada a cabo para esta exclusión, esto no significa de ningún modo que la decisión tomada fuera arbitraria, término que entendemos presupone comportamientos fuera del alcance de este informe. La importante carencia de recursos humanos internos, y la acuciante necesidad publicitaria de la compañía, que lleva a tratar de acelerar los procelosos procesos de contratación para poder cumplir con las obligaciones de comercialización y publicación de sus juegos, pudieron derivar en agilizar la redacción del informe descartando las ofertas de menor calidad, sin aportar los detalles de las mismas. Por lo tanto, la ausencia de aportación de la documentación sobre este aspecto, no supone la arbitrariedad de la decisión, sino la agilización de las partes del proceso que aportan menos valor a dicha decisión, debido a la importante carencia de equipo interno.

En todo caso, actualmente los pliegos detallan los criterios que se utilizarán para valorar las ofertas y los informes recogen no solo la puntuación final sino incluye una descripción detallada del juicio de creatividad.

### 3. Conclusión tercera

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*“SELAE no realizaba estudios formales sobre las campañas publicitarias llevadas a cabo que permitieran mejorar las decisiones sobre las futuras inversiones en publicidad. Además, en general, no se realizaban mediciones de eficacia para evaluar las campañas durante su ejecución ni tampoco a su finalización, ya sea cuantificando los retornos de la inversión en publicidad o midiendo los impactos conseguidos en el público. La ausencia de estudios y mediciones de eficacia supone que la gestión del gasto en publicidad resulte menos eficiente.”*

Las mediciones de la eficacia y del cumplimiento de objetivos de las campañas es un servicio que se encuentra entre aquellos que las diferentes agencias de medios están obligadas a realizar. En este sentido, las agencias deben reportar a SELAE cuantas mediciones de las campañas de medios que la compañía les requiera, para poder medir el éxito de la campaña y reforzar áreas de mejora. Este servicio se encuentra dentro



de los procesos de gestión de las agencias de medios, que lo realizan incluso cuando no hay demanda por parte del cliente. Cabe afirmar por tanto en esta cuestión, que no es SELAE quién los realiza, sino que es un servicio subcontratado a las diferentes agencias.

En el caso de la creatividad, durante los años 2011, 2012, y 2013, se realizaron también informes sobre la creatividad de las campañas por un empresa externa especializada, para analizar cómo influyen las diversas campañas en la notoriedad, imagen y usos de los diferentes juegos y evaluar cada campaña comparándola tanto con propias realizadas anteriormente como con la competencia. Se adjunta como **documento nº 2** la compilación de los referidos informes.

En todo caso, la afirmación de que la gestión es menos eficiente por la ausencia de analítica por parte de SELAE, carece de elementos objetivos que evidencie empíricamente esta afirmación, dado que no hay evidencias ni a favor ni en contra, por lo que no se puede concluir automáticamente que la gestión publicitaria era menos eficiente, ni en qué términos debemos suponer esa ineficiencia: ¿valoración del público de la creatividad, aumento de ventas, alcance del público objetivo estimado, cobertura, frecuencia, imagen, GRP's televisivos, ...?

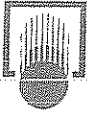
Por último, cabe resaltar que actualmente en las campañas más importantes, SELAE dispone del nivel de cumplimiento de los objetivos fijados con anterioridad, constituyendo una herramienta más para ver la efectividad de las campañas, y desde el año 2015 y con carácter retroactivo al 2014, se han realizado análisis de eficacia analizando el ROI con modelos econométricos. Estos análisis:

- Arrojan resultados pasados para ayudar a la toma de decisión.
- Cuantifican la contribución a las ventas de cada euro invertido.

Los modelos matemáticos predictivos ayudan a crear escenarios, que igualmente, en base a comportamientos pasados, son una guía para valorar nuevos escenarios de inversión o guías de actuación. En este caso siempre hay que tener en cuenta que se trata de modelos matemáticos, y si bien pueden ayudar en tomas de decisiones futuras, no son vinculantes, en cuanto hay factores clave en la publicidad (actualidad, idiosincrasia de la compañía, imagen institucional, etc.) que no pueden ser ponderados numéricamente.

#### 4. Conclusión cuarta

El Anteproyecto indica lo siguiente:



*“En los expedientes analizados, la justificación de la decisión de licitar conjuntamente o por separado los servicios de publicidad relativos a la creación y la producción de los de la gestión de medios ha resultado contradictoria en el periodo fiscalizado, motivándose en unos contratos la licitación conjunta por ser más eficiente y en otros precisamente lo contrario, de lo que se desprende arbitrariedad en las decisiones tomadas en esta cuestión.*

*En los casos en los que se licitaba conjuntamente, la valoración otorgada a la oferta técnica era el 65% de la valoración global y, por otra parte, se exigía a los licitadores obtener un mínimo de 40 puntos sobre los 55 en la valoración de creatividad y la producción. Esto llevaba a que se tendiera a adjudicar los contratos a agencias especializadas en creatividad, si bien el coste de la creatividad y la producción era de en torno al 15% del coste total de la contratación de SELAE con agencias de publicidad. En estos casos las agencias de creatividad subcontractaban la gestión de medios, lo que, en general, propiciaba un incremento del precio. Si la parte del contrato correspondiente a la gestión de medios se hubiera licitado por separado en aquellos casos en los que se hizo conjuntamente, aplicando los criterios utilizados por la Sociedad cuando contrataba sólo la gestión de medios, en tres de los cuatro contratos analizados se hubiera obtenido un ahorro por un importe total de 19.763 miles de euros.”*

En ningún caso, la decisión de licitar conjunta o separadamente es arbitraria, sino que responde a cuestiones de gestión y management que la compañía y su departamento de marketing deciden en función de los objetivos anuales y específicos que tienen que acometer, y de los que además se derivan áreas de mejora de licitaciones realizadas con anterioridad. Es decir, a veces se considera que importantes ineficiencias del pasado al licitar separadamente, obligan a volver a licitar conjuntamente. Por lo tanto, el término “arbitrario” no es correcto, podría denominarse “subjetivo”, porque es razonablemente justificado.

Actualmente en toda la industria española no se encuentra un caso similar a SELAE, en el que un departamento con un equipo mínimo gestiona 6 agencias (directamente, 10 indirectamente). Inducir a SELAE a licitar separadamente todos sus pliegos sería incurrir en una toma de decisión absolutamente errónea e importante en las consecuencias catastróficas que tendría en la publicidad de la compañía, por imposibilidad material de gestionar ese volumen de trabajo. Consecuencias y errores que serían claramente visibles y notorias, al tratarse de materiales expuestos a millones de personas. Además, se podría considerar una decisión negligente que perjudicaría la buena gestión publicitaria llevada hasta ahora por SELAE.



Tampoco en la historia reciente de SELAE se encuentra la licitación separada de todos sus contratos. En algunas ocasiones se agruparon los contratos de medios (uno para medios de juegos activos y otro para juegos pasivos), dando lugar a adjudicaciones que fueron ampliamente criticadas en el sector y en los medios de comunicación por el gran volumen de inversión que se otorgaba a una sola empresa.

De experiencias anteriores y después de largos procesos de análisis, se deduce que la fórmula óptima de gestión es la que viene desarrollando hasta ahora: licitación conjunta en los juegos que necesitan de una coordinación de trabajos exacta e inmediata (Euromillones, Primitiva y Quiniela) y licitación separada en aquellos juegos en los que se puede prever los hitos importantes (Lotería de Navidad, y Lotería Nacional). Es decir, de la valoración y experiencia se concluyó:

- Para los juegos de largo recorrido - bajo presupuesto, y los vinculados a campañas de activación no programadas (en base a botes), es necesario un trabajo rápido y conjunto de 360º en el que por dinámicas de mercado, son las agencias creativas las capacitadas para esa coordinación.
- Para las licitaciones de corto tiempo - alto presupuesto (Lotería de Navidad), la creatividad es la diferenciación, y el volumen de medios de concentración en el tiempo requiere trabajos en paralelo para optimizar tiempo y recursos. Asimismo en Lotería Nacional, los grandes premios, que son los máximos multiplicadores de ventas, son predecibles, estando fijados con meses de antelación, por lo que no es necesaria una coordinación con tanta celeridad y exactitud.

Es decir, los “productos” (juegos de SELAE) son de perfil distinto, periodicidad no programada, requiriendo aproximaciones creativas y de medios diferenciadoras. Además, el compartir conocimiento de diferentes expertos nutre de aprendizajes de eficacia de aplicación transversal.

Se adjunta como documento nº3 informe presentado al Consejo de Administración donde se desarrolla esta cuestión más detalladamente.

Sobre las pérdidas de eficiencia referidas en este informe en las adjudicaciones finales el análisis parte de premisas y comparaciones no extrapolables, por lo que su conclusión es errónea, dado que el método matemático establecido no aplica en estos supuestos. En el caso de que en esos ejemplos se hubieran licitado por separado, el precio hubiera sido condicionado en función de la calidad. Actualmente ofertas con tanta diferencia como las que se desprenden de ese informe, con los requisitos de calidad que tienen los pliegos actuales serían imposibles. También queda excluido del cálculo económico la ganancia en ventas que puede suponer la creatividad elegida



frente a las descartadas, y su posterior monetización. Es decir, no se pueden extraer conclusiones sobre aspectos inciertos en el pasado, sin tener en cuenta todas las variables que afectarían a esa cifra final. En los cálculos de ahorros expuestos además no se parte de una comparación normalizada, hay variables cualitativas, con valor económico, que en pliego se resuelve con la puntuación cualitativa: estrategia, plan de comunicación, etc. Por tanto la comparación simple cuantitativa económica entre pliegos no es válida. Es decir, no se trata de un cálculo matemático simple, sino de una confluencia de factores que hay que valorar, y que son difícilmente objetivables y cuantificables.

En todo caso, la inversión publicitaria de SELAE hay que situarla en la magnitud de las cifras de facturación de la compañía que actualmente supone 8.780 millones de euros, y de la incidencia que tiene en las ventas la calidad de una campaña publicitaria. Es decir, una incidencia publicitaria de un 1% supone 87 millones de euros de facturación. En el caso del año 2013, por ser el más cercano, las ventas de la compañía en el Sorteo de Navidad descendieron un 4%, mientras que en el 2012 habían descendido un 8%. Por lo tanto, ese mismo año si se hubiera mantenido el importante descenso de 2012 se hubieran facturado 190 millones de euros menos en lugar de los 103 millones de euros menos, que fue la caída real de ventas.

Para concluir, cabe destacar como viene determinado en el informe anexo, que la importancia de la coordinación entre ambas agencias es vital en ciertos juegos, por lo que su licitación separada es actualmente inviable. Los pliegos actuales establecen condiciones de calidad exigentes, que evitan bajadas de precios en las ofertas que pudieran estar fuera del mercado, y que pudieran perjudicar en un futuro los planes de medios de SELAE.

##### 5. Conclusión quinta

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*“En la tramitación de los contratos de SELAE formalizados en 2013 con agencias de publicidad no se dio la independencia, prevista en los pliegos de condiciones de los contratos, de la mesa de contratación con respecto al comité de expertos encargados de realizar el informe de valoración técnica, al formar parte de la mesa dos miembros del comité de expertos. Con respecto a los contratos formalizados en los ejercicios 2011 y 2012, no se ha podido analizar si hubo independencia entre el órgano encargado de emitir el informe de valoración y la mesa, al no constar en el expediente ninguna documentación que reflejase la composición de los miembros de la mesa”.*

A este respecto debe indicarse que la comisión de expertos creada por la Resolución 5/2013 de la Presidencia de SELAE “para la evaluación de los criterios que dependen



*de un juicio de valor en relación con ciertos concursos convocados para adjudicar los servicios de publicidad”, no se corresponde en absoluto con el comité de expertos regulado en los artículos 150 y 160 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RLCSP) y artículos 25 y siguientes del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. Así, si bien es cierto que las citadas normas establecen la necesaria independencia de los miembros del comité de expertos y el carácter vinculante de su informe, dicha regulación sólo resulta aplicable a las Administraciones Públicas (artículo 190.1 a) y 192 TRLCSP) y no a entidades como SELAE que no tienen la condición de poder adjudicador. De conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 192 del TRLCSP, la adjudicación de sus contratos deberá ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación según lo indicado en sus instrucciones internas de contratación.*

En este sentido, las instrucciones de SELAE sí regulan la composición y funciones de la *Mesa de contratación* en su apartado 3.1.3, indicando que la misma asiste “*material y técnicamente al órgano de contratación y a los directivos y apoderados que ejerzan competencias de contratación mediante el análisis de los expedientes de contratación y sus ofertas, el aseguramiento del cumplimiento de los principios que rigen la contratación de la Sociedad así como el examen y valoración de las propuestas*”. La mesa se constituye, por tanto, al igual que ocurre en la regulación de la organización administrativa para la gestión de la contratación (artículo 320 TRLCSP) como el órgano de asistencia competente para la valoración de las ofertas. Por el contrario, las citadas instrucciones no prevén ninguna comisión de expertos para la valoración de los criterios subjetivos, y, en este sentido, la creación de la citada comisión fue una decisión puntual de la presidencia de SELAE con el afán de que los informes técnicos no fuesen suscritos por una sola persona y dotar así de mayor objetividad a la valoración. Indicar a este respecto que, al igual que ocurre con la regulación aplicable a las Administraciones Públicas (artículo 160.1 TRLCSP), la mesa, antes de formular su propuesta, puede solicitar cuantos informes técnicos considere precisos y al igual que ocurre en el ámbito administrativo, la petición de dichos informes técnicos no es preceptiva y los mismos no tienen carácter vinculante, pudiendo aquélla apartarse del criterio de los técnicos mediante decisión debidamente motivada. El informe 8/06, de 28 de febrero de 2007, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, recogiendo la doctrina del Tribunal Supremo, se pronuncia sobre el carácter de los mencionados informes señalando lo siguiente:

*“Estos informes técnicos cumplen, pues, una función de asesoramiento que está destinada a contribuir a formar la voluntad que debe plasmarse en el acto de adjudicación, ofreciendo a los órganos administrativos que intervienen en la*



*adopción de esa decisión unos conocimientos especializados que no poseen y que le son imprescindibles. Por todo lo cual, lo relevante para apreciar la validez de esos Informes Técnicos será constatar si fueron emitidos en términos que permitan comprobar que cumplieron esa función de asesoramiento técnico que les correspondía. Y la respuesta habrá de ser afirmativa para esa validez cuando el tan repetido Informe Técnico haya sido emitido con anterioridad a la actuación de los órganos que habían de considerarlo para su decisión respectiva; cuando se haya ajustado a los patrones o criterios de evaluación que se hayan predeterminado con esa finalidad; y cuando las conclusiones finales que sienten como resultado de la valoración efectuada se vea precedida de una explicación de los datos o extremos considerados en cada oferta y de los criterios con los que todos ellos han sido evaluados”.*

*“Octava. Por otra parte, y dicho en términos de puntualización, el artículo 88 del TRLCAP, dispone que la propuesta de la mesa de contratación contenga, en todo caso, la ponderación de los criterios indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Es decir, la mesa, como autora y responsable que es de la propuesta de adjudicación de los contratos, está obligada a incluir en ella la ponderación de estos criterios, y ninguna otra norma obliga a que la ponderación se efectúe por otro órgano o persona diferente de la mesa. Otra cosa es que ésta, al encargar los informes señalados antes, pida asimismo de los técnicos que los hayan confeccionado, tal ponderación que, por supuesto, en el ejercicio de su competencia en estas materias, la mesa las hará o no suyas o bien las ignorará. Incluso en el caso de que la mesa de contratación adoptara automáticamente la ponderación de los criterios hechos por los técnicos, el órgano de contratación, al amparo del que prevé el artículo 88.2 del TRLCAP, podría desmarcarse de esta ponderación [...]”*

En el caso que nos ocupa, la propia Resolución 5/2013 de la Presidencia de SELAE reconocía la independencia de la mesa a la hora de formular su propuesta de adjudicación al indicar textualmente lo siguiente:

*“Finalizadas las operaciones, y una vez se confeccione el acta correspondiente, con el detalle de las puntuaciones y características de las ofertas analizadas, su resultado se presentará al Comité de Dirección de SELAE. En todo caso, se trasladará la valoración a la Mesa de Contratación a efectos de que, previa su conformidad, si así lo estima oportuno, y de conformidad con lo previsto en las Instrucciones Internas de Contratación de la Sociedad, se realice la propuesta de adjudicación al Consejo de Administración como órgano de contratación [...]”*

En conclusión, si bien es cierto que la dirección proponente formaba parte tanto de la mesa como de la comisión técnica creada al efecto, este hecho no es contrario a la



legalidad vigente aplicable a SELAE ni supone necesariamente la falta de independencia de la mesa a la hora de realizar su valoración y formular la propuesta de adjudicación, ya que la misma, además de ser un órgano colegiado cuyas decisiones se adoptan por mayoría simple, no estaba en absoluto vinculada por la valoración de los criterios subjetivos efectuada por la citada comisión.

## 6. Conclusión sexta

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*“El seguimiento de la correcta ejecución y facturación de los contratos suscritos por SELAE con agencias de publicidad requería un trabajo de comprobación muy minucioso que no se recogía en manuales de procedimiento. La falta de implementación de procedimientos estables reduce las garantías de que el contrato se ejecute correctamente, aunque se ha comprobado que la Sociedad, en general, realizó un seguimiento adecuado de la ejecución de los contratos.”*

Desde el año 2011 el control de presupuestos, seguimiento de los importes invertidos en cada expediente, anotación de las facturas emitidas por las agencias, etc. se ha llevado con mucha profesionalidad y dedicación por parte de los empleados encargados de su cometido. Se hacían comprobaciones de los presupuestos, gastos, etc. con las agencias adjudicatarias de los expedientes varias veces durante el periodo de vigencia.

También, a partir del 2012, todas las comprobaciones de facturas emitidas por las agencias, su imputación, importes, correcta revisión, etc., que efectivamente requerían un minucioso cotejo quedaban plasmadas en documentos que se adjuntan a las facturas para demostración de todas las partidas revisadas.

Se va a proceder más adelante a tener reuniones con el Departamento de Calidad y RSC con el fin de tener unos manuales de procedimiento.

También se establecerán reuniones con el Departamento de Aplicaciones de Gestión Corporativa para tratar de informatizar más labores de revisión de facturas, con el fin de agilizar las tareas de comprobación.

## 7. Conclusión séptima

El Anteproyecto indica lo siguiente

*“En los contratos analizados, la agencia negociaba con la empresa gestora del soporte el precio de las inserciones no convencionales, para las que no existía una tarifa determinada, sin que SELAE tenga constancia escrita de esas negociaciones.”*





*Esta circunstancia ya se puso de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas de “Fiscalización de las actividades realizadas por la Entidad Empresarial Loterías y Apuestas del Estado ejercicios 2008 y 2009”*

En los pliegos de los concursos de adjudicación para la difusión y compra de espacios en medios de comunicación figura claramente que *“En cuanto a las inserciones en televisión que no sean convencionales o cualquier otra fórmula de la misma naturaleza para otros medios y soporte (prensa, radio, exterior, etc.) que no estén sometidas a los descuentos generales, se aplicarán las condiciones del soporte o las negociadas para cada ocasión, en cuyo proceso de negociación podrá participar SELAE. En estos supuestos cualquier margen conseguido en las negociaciones, si lo hubiera, se trasladará a SELAE”*. Es decir, SELAE no estaba obligada a participar en la negociación, podría o no intervenir en ella. No obstante, SELAE siempre es la que autoriza los planes propuestos por la agencia, por lo que, si no está conforme con las propuestas de la agencia, no autoriza su compra. Es decir, SELAE no sólo tiene que estar informada del resultado final de las negociaciones sino que aprueba, dentro del plan de medios, y por tanto por escrito, todas ellas, controlando y supervisando la parte clave del proceso de compra: el precio final.

En todo caso, las acciones no convencionales (Momentos internos, Bloques denominados High Quality, Top Programs, Caretas, Morphing, ...) son tarifadas en las políticas comerciales que publican las cadenas. La no convencionalidad del espacio comercial, hace que algunos espacios no los tenga estandarizados la cadena y se “abra el espacio en la parrilla de la cadena a medida de la necesidad del anunciante”, especificando en sus tarifas “las posibilidades creativas dependerán del programa y de su integración editorial” “los gasto de producción y las primas van a parte”. Las agencias incluían en su plan de medios el coste correspondiente con la tarifa y el descuento negociado.

En este sentido, sobre lo manifestado por el Tribunal de Cuentas de que no existía una tarifa determinada para este tipo de publicidad, no es correcto; hasta el año 2011 las tarifas de los medios de comunicación están archivadas en carpetas individualizadas en poder de SELAE, aunque fuesen de formatos no convencionales. A partir del año 2012 se les obligó a las agencias a adjuntar a las facturas las tarifas oficiales o las tarifas especiales publicadas por los soportes y con cada factura figuran siempre sus tarifarios, política comercial del soporte o certificado sobre los importes de la inserción.

### **Conclusión octava**

El Anteproyecto indica lo siguiente:



*“En el Expediente 101/11 de SELAE se han detectado inserciones convencionales, por un importe total de 1.154 miles, a las que la agencia adjudicataria aplicó injustificadamente un descuento menor al ofertado, por haberse negociado como si se tratara de inserciones no convencionales para las que no existe tarifa; las diferencias entre los descuentos ofertados y los aplicados varían entre un 1% y un 50%, aproximadamente.”*

Como no se especifica en el texto a qué facturas o a qué medios se refiere (suponemos que a TV, por la denominación inserciones convencionales y no convencionales), se han revisado todas las facturas de los planes de televisión y se manifiesta lo siguiente:

Todas las facturas del medio televisión tienen aplicados correctamente los descuentos ofertados por la agencia adjudicataria del expediente 101/11, excepto los que SELAE ha solicitado expresamente un formato especial (Momentos Internos, Sobreimpresión en un programa, Publicidad exclusiva al inicio o final de un partido de fútbol, Patrocinio en un programa, etc.). En el expediente 101/11 los acuerdos realizados por SELAE con distintas cadenas fueron con Canal+ y Marca TV, para La Quiniela, y además se solicitó Publicidad Virtual 10” con LA SEXTA para el mismo juego. Asimismo se encargó a la agencia la compra de espacios en TV con los formatos de Momentos Internos en TELE 5, ANTENA 3, CUATRO Y LA SEXTA para los juegos EuroMillones, El Gordo de la Primitiva y La Primitiva.

Se adjunta como documento nº4 copia de los planes de medios de las facturas que suponemos que son a las que se refiere el apartado CONCLUSIONES III. punto octavo del Tribunal de Cuentas, además de distintos OK a los planes de medios presentados por la agencia, encargos a la agencia adjudicataria de la compra de espacios con formato de Momentos Internos y un Acta de Reunión mantenida entre representantes de SELAE y de la Agencia sobre planes sobre cadenas de TV.

#### 8. Conclusión novena

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*“El expediente 072/13, negociado directamente por SELAE con Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (CRTVE) por un importe de 19.167 miles de euros, tenía por objeto, fundamentalmente, regular las condiciones de emisión así como las de cesión de determinados derechos de explotación a favor de CRTVE, relativos a programas de retransmisión de carreras hípicas y de información y resultados de los sorteos. La duración prevista del contrato era desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014. De la memoria justificativa del expediente se desprende que la principal causa para determinar la elección del adjudicatario era la necesidad de comercialización fuera del territorio nacional de los juegos de SELAE, siendo*



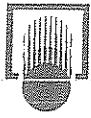
*CRTVE la compañía que tiene mayor presencia y especial posicionamiento internacional dentro de los medios en español, haciéndose hincapié en la importancia de los mercados de los países de habla hispana.*

*A nivel internacional, SELAE había firmado, a partir del ejercicio 2009, acuerdos de intenciones con entidades homólogas de varios países hispanoamericanos y europeos referidos a la comercialización de los juegos. Sin embargo, a la fecha de la realización de los trabajos de esta Fiscalización únicamente había firmado un contrato, suscrito el 2 de agosto de 2012, con la Lotería Nacional de la República Dominicana (LNRD), cuyo objeto consistía, principalmente, en la realización de un sorteo común del juego del “gordo de la primitiva”, adquiriendo SELAE un derecho sobre la explotación por parte de LNRD de este juego en República Dominicana.*

*Con carácter previo al inicio del expediente del contrato con la LNRD, SELAE realizó estudios sobre la rentabilidad económica prevista para los cinco primeros ejercicios de vigencia prevista para el contrato, que arrojaban un beneficio estimado en ese periodo de 6.202 miles de euros para SELAE. Los datos reales de la ejecución supusieron que, por el negocio del juego, en 2013 se obtuvieron unos ingresos de 47 miles frente a los 1.500 miles previstos y con una pérdida de 112 miles, aunque si, además, se tuviera en cuenta las pérdidas de SELAE asociadas a las prestaciones accesorias a este contrato relativas a la formación del personal de la LNRD y a la venta de equipamiento informático, las pérdidas totales ascenderían a 508 miles; además en la pérdida reflejada tampoco se incluye la imputación correspondiente del gasto del expediente 072/13 por no haberla calculado la Sociedad, imputación que aumentaría sensiblemente la pérdida generada por el proyecto. Dada la falta de perspectiva de obtener rentabilidad para SELAE, se resolvió el contrato en marzo de 2014.*

*De lo expuesto se puede deducir que el importe contratado en el expediente 072/13 (19.167 miles de euros) resultó desproporcionado, teniendo en cuenta las expectativas y el resultado del negocio internacional descritos y no estaría justificado que este se adjudicara a través de un procedimiento sin concurrencia.”*

El anteproyecto de informe de fiscalización parece cuestionar la aplicación del procedimiento previsto en el apartado 3.2.4 c) de las Instrucciones internas de contratación de SELAE y consiguiente adjudicación directa a la Corporación de Radio y Televisión Española S.A. (CRTVE) del contrato para la emisión de determinados programas de SELAE, alegando que el importe de adjudicación (19.167 miles de euros) resultó desproporcionado teniendo en cuenta las expectativas y el resultado final del negocio internacional para la comercialización del “gordo de la primitiva” ejecutado en la República Dominicana.



A este respecto debe indicarse que en la memoria justificativa de la necesidad de contratación suscrita en su momento por el Director de Negocios, se detallaron las razones de índole técnica que justificaban la adjudicación a CRTVE del contrato de retransmisión de los sorteos y, como más relevante, el hecho de que dicha empresa era la única operadora que poseía un canal de televisión internacional cuya programación se emitía en los cinco continentes, requisito éste considerado imprescindible para la imagen de marca y expansión internacional de SELAE. En este sentido, la memoria se centró en la expansión en Hispanoamérica y, en concreto en la República Dominicana al ser éste el proyecto que más a corto plazo pensaba ejecutarse, pero sin poderse obviar el hecho de que SELAE, además de la eventual comercialización en el extranjero de sus productos y Servicios que constituía uno de sus objetivos estratégicos, debe velar en todo caso por el conocimiento de sus juegos fuera de nuestras fronteras, dada su popularidad entre la población extranjera y la importancia del turismo en nuestro país. Por este motivo, el contrato obliga a la CRTVE a emitir en el canal internacional no sólo el sorteo del gordo de la primitiva, sino los resultados de todos sus sorteos así como la información de futuros botes y sorteos.

El hecho de que con posterioridad a la adjudicación el contrato para la comercialización del gordo de la primitiva en la República Dominicana no resultase rentable y fuese resuelto en su momento, responde a circunstancias en absoluto previsibles y que en modo alguno pueden traerse a colación para cuestionar la previa adjudicación directa a CRTVE por las razones anteriormente expuestas. La remuneración a satisfacer a CRTVE responde a las contraprestaciones efectivamente ejecutadas y el hecho de que CRTVE acordase no percibir precio unitario alguno por la emisión del sorteo del gordo de la primitiva no puede cuestionar la proporcionalidad del importe finalmente abonado ya que las partes pueden acordar libremente cómo fijar el contenido de sus prestaciones siendo la mencionada emisión una de las muchas obligaciones asumidas por la CRTVE al amparo del contrato y entre la que cabe destacar la anteriormente mencionada emisión de los resultados de todos los sorteos en el canal internacional.

Señalar finalmente que el contrato con la CRTVE fue en su momento informado favorablemente por la Abogacía General del Estado con fecha 21 de noviembre de 2012 y aprobado por el Consejo de Administración de SELAE en su sesión de 27 de noviembre de 2011. Se adjuntan como **documento nº5** copia de la memoria justificativa, el contrato actualmente en vigor, el informe favorable de la Abogacía del Estado y extracto del acta del Consejo de Administración en la que se aprueba la contratación.



## 9. Conclusión décima

El Anteproyecto indica lo siguiente:

*“En la valoración de las ofertas económicas, SELAE otorgaba un peso específico a los distintos medios y soportes que difería, en ocasiones significativamente, de la inversión real en esos conceptos. El hecho de que los aspectos tenidos en cuenta en la selección del adjudicatario luego no se aplicasen en la ejecución del contrato aumenta el riesgo de que la oferta seleccionada no haya sido la más ventajosa.”*

Como se detalla en el primer punto, las ponderaciones se realizan con rigor para acercarse al máximo posible a una oferta que al ejecutar el plan sea eficiente. En todo caso, se trata de un escenario estructurado que respondía a la información más reciente relativa a inversiones pasadas y previstas. Es decir, se articulaba en torno a los últimos datos disponibles de inversiones similares. El establecimiento de un escenario es práctica habitual en el mercado publicitario para la valoración de propuestas económicas. La diferencia entre escenario y actividad real posterior también responde a la propia naturaleza de la actividad publicitaria y su constante evolución, por ejemplo, y es de imposible predicción con exactitud. Afirmar que se puede conocer con detalle la distribución de la inversión por soportes con un año de antelación es desconocer todas las premisas en las que se puede desenvolver la inversión publicitaria. Se podría considerar que es prever el futuro de forma matemática en una actividad inmersa en la más cambiante actualidad. Varias de las cuestiones que afectan al desarrollo de un plan futuro se encuentran:

- Creatividad aprobada, no siempre la agencia desarrolla buenas creatividades para todos los medios y si no hay buena creatividad no es eficiente ni eficaz comprar ese medio.
- La creatividad no tiene una duración o un espacio estándar, dependiendo de los objetivos, a veces se hacen anuncios de 45” y otras de 20”, cuñas de 30” o cuñas de 10”, doble páginas o faldones..., lo que afecta directamente a la inversión.
- A lo largo del año, numerosas campañas apoyan “botes”, imposibles de prever y que según su cuantía y su permanencia, hace que la distribución en medios sea realmente diferente.
- Aparición de nuevas oportunidades en medios, nuevos formatos, cambios de consumo...

Recabar los datos de la actividad real y compararlos con escenarios de un año antes, es una forma de analizar la inversión publicitaria que adolece de sentido de la realidad



y desconocimiento del funcionamiento de la actualidad publicitaria, especialmente la de SELAE.

En todo caso, en aras de la transparencia, principio de igualdad entre los ofertantes y principio de maximizar la eficiencia de la inversión destinada a los productos de Loterías y Apuestas del Estado, en la actualidad, las ofertas económicas se solicitan desagregadas y en base a dinámicas reales y actuales de mercado, por ejemplo, usando la moneda de cambio en algunos medios a coste por audiencia, y en otros, el descuento.

La ponderación para la valoración de la oferta y la importancia relativa de cada soporte, se barema con puntos que se asignan por tres vertientes:

1. Actividad de SELAE en campañas anteriores.
2. Alcance de cada soporte por ranking de audiencias.
3. Tendencias de mercado que puedan afectar a la distribución de la inversión.

Por todo lo expuesto,

#### **SOLICITA**

Que se tenga por presentado este escrito con los documentos que al mismo se acompañan y se tenga por efectuadas las alegaciones anteriormente expuestas a los efectos legales oportunos.

En Madrid a 12 de septiembre de 2016

Fdo. D<sup>a</sup> Inmaculada García Martínez



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 8579 /RG 36144  
13-9-2016 11:55:17

TRIBUNAL DE CUENTAS DEPARTAMENTO 4.º	
FECHA	14-9-16
ENTRADA Nº	429
SALIDA Nº	

En relación con su escrito de 22 de Julio del presente año, recibido el 8 de Septiembre, relativo al **"Anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación más relevante de servicios de publicidad formalizada por las entidades del sector público empresarial estatal en los ejercicios 2011, 2012 y 2013"**

Dicho escrito se me dirige en mi condición de ex - presidente de la entidad Renfe Operadora

En relación con ello me cumple manifestarle lo siguiente:

Mi intervención en los contratos 2010-736 y 2010-737, que son los que corresponden al periodo de mi presidencia, consistió en la autorización para su inclusión en el orden del día del Consejo de Administración de la entidad que procedió a sus respectivas adjudicaciones. Ello tras haber recibido información de los órganos de asesoramiento y control interno sobre el cumplimiento de los requisitos procedimentales y administrativos correspondiente.

Es todo lo que tengo que comunicarle y quedo a su disposición para todo aquello que considere conveniente

Madrid, 12 de Septiembre de 2016

Teófilo Serrano Beltrán

Excmo. Sr. Don LLuis Armet i Coma

Consejero del Tribunal de Cuentas Fuencarral 81 28004 MADRID



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCION DE FISCALIZACION

DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ESTATALES  
Y OTROS ENTES PUBLICOS

TRIBUNAL DE CUENTAS

MAPA-ABNTO 1\*

FECHA 14-9-16

ENTRADA N.º

SALIDA N.º 135



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
SALIDA (JOG)  
Nº Reg 10463 /RG 11102  
14-9-2016 07:56:43

En relación con la solicitud formulada desde esa Entidad en escrito de 7 de septiembre de 2016, le comunico que el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones y aportar documentos en relación con las actuaciones fiscalizadoras practicadas respecto al “ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013”, se amplía en DIEZ DÍAS respecto al plazo inicial.

Madrid, 13 de septiembre de 2016

EL CONSEJERO

Fdo.: Lluís Armet i Coma

Sr. D. Francisco Javier Cuesta Nuin  
Presidente de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.  
C/ Vía de Dublín,7 28042-Madrid





# CORREOS

EL PRESIDENTE

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO 4.º
FECHA 13-9-16
ENTRADA N.º 428
SALIDA N.º

SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A.
Departamento de Recursos Institucionales y Coordinación
- 7 SEP 2016
SALIDA
N.º 5336



Se ha recibido en esta Sociedad su escrito referencia RG 10457, con número y fecha de registro de salida 9887 y 22 de julio de 2016, respectivamente, por el que se da traslado del "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DE LA CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013", a los efectos de que se aleguen y presenten los documentos y justificantes que se estimen oportunos, concediendo, a tal efecto, un plazo de diez días, a contar a partir del 31 de agosto del año en curso.

En atención a ello, atendiendo a las dificultades técnicas que su elaboración conlleva y el carácter prolijo y laborioso de la actividad a realizar y considerando que el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, establece que los responsables del sector fiscalizado dispondrán de un plazo no superior a 30 días, prorrogable con justa causa por un periodo igual, para que aleguen y presenten los documentos y justificantes que estimen pertinentes, se solicita la prórroga del plazo concedido para evacuar el trámite, ampliándolo hasta 30 días.

Madrid, 7 de septiembre de 2016

EL PRESIDENTE

Javier Cueta Nuin



TRIBUNAL DE CUENTAS  
 Registro General  
 ENTRADA (JOG)  
 N.º Reg 8507 /RG 35702  
 8-9-2016 08:22:01

**Sr. D. Lluís Armet i Comat**

Consejero del Tribunal de Cuentas

Sección de Fiscalización

Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos

José Ortega y Gasset, 100

28004 Madrid

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE CONTRATACIÓN MÁS RELEVANTE DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD FORMALIZADA POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 Y 2013.

---

Visto el contenido de dicho informe, cuyo ámbito temporal abarca los ejercicios 2011, 2012 y 2013, aunque según refiere el mismo "se ha extendido a aspectos relacionados con sus causas, preparación, licitación, adjudicación, ejecución, extinción y efectos de ejercicios anteriores o posteriores a este período cuando se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de fiscalización", y una vez extraídos los aspectos que se refieren a la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. (en adelante, Correos), se formulan las alegaciones que seguidamente se detallan referenciadas, principalmente por razones metodológicas, a los aspectos del Anteproyecto de Informe recogidos en el epígrafe de Conclusiones (páginas 67 y 68), sin perjuicio de que se incida también en otros contenidos no incluidos en dicho apartado.

TRIBUNAL DE CUENTAS DEPARTAMENTO 4.º	
FECHA	23.9.2016
ENTRADA N.º	441
SALIDA N.º	

## ALEGACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 8749 /RG 37366  
22-9-2016 13:21:31

### Primera. Apartado III D. Vigésimoquinta del Informe de fiscalización

En este apartado se hace referencia a que Correos no formalizó los contratos derivados de los expedientes SP120119 y SP130110, entendiéndose ese Tribunal que se incumplió lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); que dicha actuación habría sido contraria al principio de seguridad jurídica y sitúa a Correos en indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios, invocando también ese Tribunal la prohibición de contratación verbal que establece el artículo 28 del mismo texto legal.

Pues bien, aun compartiendo lo que afirma dicho Tribunal sobre lo establecido en los artículos 27 y 28 del TRLCSP, a criterio de esta Sociedad no se habría situado a Correos en situación de indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios.

En el expediente consta la documentación que acredita la oferta de los adjudicatarios (presupuesto), así como la aceptación de la oferta notificada a los mismos. Dicha eventualidad conlleva que cualesquiera incumplimientos de los adjudicatarios podrían, en su caso, haber sido exigidos.

Los efectos y extinción de los contratos privados del TRLCSP, que es la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por Correos, se rigen por el derecho privado, tal y como establece el artículo 20.2 del TRLCSP; asimismo, el artículo 21.2 del mismo texto legal atribuye a la jurisdicción civil las controversias, entre otras, de la preparación y adjudicación de los contratos privados que se celebren por los entes y entidades sometidos a esta Ley que no tengan el carácter de Administración Pública, siempre que estos contratos no estén sujetos a una regulación armonizada, como es el caso que nos ocupa.

Así pues, y atendiendo a los requisitos esenciales de validez de los contratos que establecen los artículos 1261 y 1262, ambos del Código Civil, concurre en el presente caso el consentimiento de los contratantes que se manifiesta con el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato.

En base a lo anterior, cabe afirmar que no existe contrato verbal por cuanto que en el expediente consta tanto la oferta como la aceptación de la misma, así como que **no se coloca a Correos en una situación de indefensión frente a los posibles incumplimientos de los adjudicatarios**, desde el momento en que con la aceptación de la oferta donde se detallan las obligaciones del adjudicatario, Correos estaría legitimado para ejercitar las acciones que en derecho mejor correspondan, en el caso de haberse producido algún incumplimiento.

## Segunda. Apartado III D. Vigésimosexta del Informe de fiscalización

El informe de fiscalización hace referencia a los expedientes SP110002 y SP130004, ambos de servicios de agencia de publicidad, comenzando a señalar que los niveles mínimos exigidos en los pliegos para índices de eficacia de audiencia o de cobertura de las campañas, fueron mejorados por las ofertas técnicas presentadas y, como el propio pliego preveía, tenidos en cuenta para la selección del adjudicatario.

Continúa el informe diciendo que en el expediente SP110002 los niveles alcanzados fueron en general inferiores a los ofertados, y que el informe post-evaluación del contrato, en general no daba información completa para medir los índices de eficacia ofertados. A nuestro juicio esta afirmación contrasta con la que también se recoge en el Anteproyecto de informe de fiscalización en su página 9 (al final) que excepciona a Correos del resto de entidades analizadas, afirmando: "salvo en el caso de CORREOS, donde la agencia adjudicataria daba la información sobre la consecución de los objetivos de eficacia establecidos en los pliegos o en la oferta técnica. Además, CORREOS encargó a un experto independiente informes sucesivos (en 2008, 2011 y 2014) sobre la imagen y posicionamiento de su marca y de sus productos; los informes recogían, entre otros, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de estos aspectos".

Efectivamente, en el supuesto de Correos sí que han existido estudios y mediciones y, por tanto, debe tenerse en cuenta dicha circunstancia en relación con lo que se afirma en la página 10 del Anteproyecto de Informe, donde se indica que "La ausencia de estudios y mediciones de eficacia supone que la gestión del gasto en publicidad resulte menos eficiente". Lo mismo cabría decir con respecto al expediente 130004.

Por otra parte, siguiendo esa línea argumental que trata de poner de relieve la acreditación de hechos que ponen de manifiesto la correcta adecuación de Correos a los principios de eficacia, eficiencia y economía que han regido en la contratación de los servicios de publicidad objeto del Anteproyecto de Informe que nos ocupa, y al objeto de ofrecer una mejor exposición de los hechos, seguidamente se realiza una descripción detallada de los expedientes referenciados en el apartado de Conclusiones.

### **Expediente SP110002**

El objeto de este contrato era, entre otros, la gestión por parte de los adjudicatarios de una serie de acciones publicitarias (creatividad, producción y gestión de medios) por un precio global de adjudicación, segmentado en unos medios y soportes determinados, presupuestados y aprobados por Correos en todas las fases de su ejecución.

El objetivo final de la actividad a realizar por el adjudicatario, tal y como se indicaba en el pliego de condiciones técnicas, era principalmente, conseguir un buen posicionamiento sobre la línea de productos de paquetería y también sobre la diversificación y amplia gama de productos que poseía Correos, en este caso de forma secundaria, todo ello mediante una gran difusión y repercusión mediática.

Para alcanzar el objetivo perseguido, que sustancialmente se centraba en mejorar la notoriedad de la marca / producto, y como quiera que se trata de un ámbito dinámico en el conjunto de decisiones que en cada momento interesa a la Sociedad, según criterios empresariales (derivados del mercado, competencia, comportamiento de los segmentos de clientes, posicionamiento táctico de determinados productos...) tomados por la Unidad de negocio, la Agencia de Medios (empresa adjudicataria) facilitó un Plan de Medios que se recogía en su oferta técnica y que durante la ejecución del contrato fue objeto de variación a requerimiento de Correos, por la razón anteriormente expuesta.

La toma de decisiones alcanzaba a todos los criterios, indicadores y variables a utilizar, tales como el número de inserciones, soporte, día, ubicación y precio, dato este último que, a través de la empresa adjudicataria, aportaba el "Medio" donde tenía objeto la inserción publicitaria. El precio, en este caso, es también un elemento dinámico: el precio de la inserción de un anuncio en un mismo soporte varía periódicamente.

Este Plan de Medios siempre ha recogido, previo a su aprobación y ejecución, un importe unitario y global máximo de gasto por medios, soportes, formatos y ajustado a los indicadores de presión publicitaria estimados.

En consecuencia, **Correos siempre ha tenido y ejercido la capacidad de controlar el gasto y la eficiencia publicitaria de forma continuada en toda la campaña**, avalado siempre por los datos de fuentes oficiales independientes a la Agencia de Publicidad, como EGM (Estudio General de Medios) sobre audiencia en prensa y radio, Kantar Media en TV y GEOMEX en exterior.

Adicionalmente ha de considerarse que Correos, a través de su departamento de Marketing, realizaba un seguimiento individualizado y permanente de la evolución de la campaña publicitaria mediante las herramientas que se utilizaban para el seguimiento y validación de las propuestas, como eran las comunicaciones permanentes con el proveedor y los ópticos de planificación de campaña (seguimiento de los resultados de la campaña).

Ese control es lo que permitía variar acciones en función del interés perseguido por la propia compañía; y por eso, en muchos casos, no se tomaba en consideración el número de GRP's (Gross rating point) o índice de presión publicitaria) y sí por el contrario, la calidad de estos o la mejora de algún otro objetivo de la campaña. (Ej: sustitución de varias inserciones en prensa por un encarte de un gran folleto que consiguiera un mejor posicionamiento basado en más notoriedad, recuerdo e información de productos que número de GRP's).

Los resultados de notoriedad y de la evolución en la imagen de marca de Correos, objetivo finalista perseguido en estas campañas, se midieron a través de un estudio realizado por la Agencia IKERFEL, donde a través de encuestas telefónicas a una muestra de la población general y del target definido como estratégico (empresas, PYMES y autónomos) se podía realizar la medición de los puntos de notoriedad que se incrementaban durante los periodos en los que estaban activas las campañas de publicidad y los patrocinios.

Dicha empresa midió en dos oleadas (marzo 2011 - enero 2012) la situación antes y después de la campaña, por lo cual la eficacia y eficiencia real de la misma están determinadas por los resultados finales del objetivo buscado, donde se consigue mejorar en el aspecto cualitativo el posicionamiento en paquetería.

#### **Expediente SP130004**

En este expediente también se llevaba a cabo un control exhaustivo y diario por parte de los técnicos designados a trabajar con el adjudicatario con interacciones continuas donde se le informaba de cualquier cambio táctico/estratégico que se tuviera que realizar en la planificación prevista y/o sobre las decisiones de planificación y compra de medios. En el expediente queda constancia de los ópticos (seguimiento de la campaña) y las numerosas comunicaciones cruzadas entre las partes que acreditan lo anteriormente expuesto, y que han estado y permanecen a disposición de ese Tribunal.

La campaña objeto de este expediente superó el nivel de GRP's, la del core target (empresas, PYMES y autónomos), así como OTS (Opportunity see - oportunidad de ser visto-).

## Aspectos comunes a ambos expedientes

### **a) Ausencia de certificación emitida por experto independiente.**

Los informes post-evaluación que aportaron las Agencias de Medios (empresas adjudicatarias) se basaban en la información que proporcionan los diferentes expertos independientes (Kantar Media en TV, EGM en prensa y radio y GEOMEX en exterior), elaborada esta última con referencia a los datos básicos de medición de audiencia.

Estos expertos independientes no se especializan en la prestación de un servicio finalista "ad hoc" de medición de eficacia de una determinada campaña publicitaria, siendo las Agencias de Medios las que, en base a dicha información, prestan este servicio.

Solicitar una certificación del experto independiente que, en su caso, pudiera validar la información que proporciona la Agencia de Medios, además de conllevar una duplicidad de trabajos y de gastos, pudiera ser irrelevante, habida cuenta de la información continua y permanente que en todo momento disponía esta Sociedad, sustentada en fuentes oficiales.

### **b) Inexistencia de penalidades**

La continua revisión del mix de medios que se alinea y es consustancial al objetivo perseguido de mejorar la notoriedad de la marca / producto desaconsejaba, incluso hacía prácticamente inviable fijar penalidades por incumplimiento de los indicadores de eficacia previstos inicialmente, ya que estos últimos marcaban un nivel de presión publicitaria a licitar para todos por igual, para posteriormente adecuarse a la realidad publicitaria de la campaña.



Como se ha indicado anteriormente, a lo largo de la ejecución de los contratos se fue modificando el recurso a los medios convencionales (radio/ prensa) así como las acciones no convencionales que buscaban índices de notoriedad y de impactos sobre la percepción del público en general y del público objetivo definido, de la imagen y la percepción de Correos, que se pudieron ver reflejados posteriormente en los estudios de imagen realizados por la empresa independiente IKERFEL y a los que nos hemos referido con anterioridad.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones de resolución y /o resarcimiento de daños y perjuicios que en cualquier momento hubiera podido ejercitar Correos en caso de incumplimiento contractual.

**Tercera. Algunos aspectos incluidos en el apartado II.5 del anteproyecto de informe (no incluido en conclusiones)**

**a) Mención al posible incumplimiento del principio de proporcionalidad y de libre competencia**

Correos debía asegurar en la licitación del concurso referido al expediente SP130004 unas garantías y unas capacidades económicas por parte de los licitadores, que aseguraran una ejecución de alto nivel técnico, tanto en la producción de la creatividad y la plasmación de las ideas como en la realización del Plan de Medios con acciones sumamente notorias y de gran calidad técnica.

Por ello, se consideró necesario incluir requisitos adicionales referidos a la facturación que garantizaran la notoria transformación y plasmación de las ideas mediante recursos y medios suficientes que hicieran de la campaña de publicidad más estratégica de Correos en ese año un éxito.

En todo caso, cabe significar que al citado expediente SP130004 se presentaron 9 ofertas técnico-económicas, de 9 empresas independientes.

**b) Remisión de los datos correspondientes a la adjudicación de los contratos correspondientes a los expedientes SP110002 y SP13004 al Registro de Contratos**

Como quiera que en el Anteproyecto de Informe se indica que no queda constancia en los expedientes de que Correos hubiera remitido en su momento al Registro de Contratos la información correspondiente, esta Sociedad ha dado traslado a ese Tribunal de la documentación que acredita dicha remisión en su momento. La comunicación a ese Tribunal se ha realizado mediante correo electrónico de 8 de septiembre de 2016, en el que se adjuntaban dos ficheros que contenían certificado y relación de contratos remitidos en un caso, y captura de pantalla y reporte en otro, que obran en nuestro poder y que acreditan dicha remisión.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se solicita se tengan en consideración las presentes alegaciones para su consecuente incorporación al Informe de Fiscalización, quedando esta Sociedad a disposición de ese Tribunal para facilitar cualquier aclaración/información adicional que, en su caso, requiera.

Madrid, 22 de septiembre de 2016

EL PRESIDENTE

  
Javier Cuesta Nuin

**D. Lluís Armet i Coma**  
Consejero del Tribunal de Cuentas  
Sección de Fiscalización  
Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos  
José Ortega y Gasset, 100  
28004 Madrid