

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA REALIZADA POR EL USUARIO DE ESPECIAL RELEVANCIA [DATO PERSONAL] EN RELACIÓN CON LA CORRECTA EMISIÓN DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE SERVICIO PÚBLICO O CARÁCTER BENÉFICO DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN EL TÍTULO VI CAPÍTULO IV DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

(CNS/DTSA/320/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 29 de septiembre de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha acordado dar la presente contestación a la consulta formulada por [*dato personal*] (en adelante, el “UER”):

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Planteamiento de la consulta

Con fecha 5 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Registro telemático de esta Comisión una consulta presentada por el UER en relación con la “identificación” de un tipo de comunicación comercial, la comunicación comercial benéfica, en la actividad de estos agentes.

En concreto, señala que: *“Entiendo que, según el principio general de transparencia publicitaria, la identificación de una publicación como comunicación comercial es obligatoria cuando existe un acuerdo formal o cualquier tipo de contraprestación, pero me surge la duda respecto a casos específicos en los que, aun existiendo un acuerdo para regir la cesión de derechos, no haya ninguna retribución económica o en especie por parte de la ONG o fundación.”*

Así, partiendo de lo anterior, consulta a esta Comisión:

“¿Deben considerarse las colaboraciones no remuneradas con ONGs y fundaciones como comunicaciones comerciales y, por tanto, ser etiquetadas como tales, o no resulta necesario etiquetarlas debido a la ausencia de contraprestación económica o en especie?”

Segundo.- Inscripción en el Registro Audiovisual

Esta Comisión ha comprobado que el UER, con marca comercial de servicio “SR4”, se encuentra inscrito en el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual, de Prestadores del Servicio de Intercambio de Vídeos a través de plataforma y de Prestadores del Servicio de Agregación de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, Registro Audiovisual), dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (en adelante, MTDFP), como usuario de especial relevancia y cuyo responsable es [dato personal] ¹.

II. – FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. – Habilitación competencial.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC)

¹ <https://teleco.digital.gob.es/RUECAConsultas/DetallePrestador?idprestador=2304>

esta Comisión *“tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”*.

En este sentido, el apartado 10 del artículo 9 de la LCNMC, relativo a la *“competencia de supervisión y control en materia de mercado de la comunicación audiovisual”* señalan que corresponde a la CNMC:

“Controlar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo de ámbito estatal, de conformidad con el título VI de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.”

El artículo 94 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (en adelante, la LGCA²), relativo a los usuarios de especial relevancia, en su apartado primero, establece que: *“Los usuarios de especial relevancia que empleen servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma se considerarán prestadores del servicio de comunicación audiovisual a los efectos del cumplimiento de los principios del título I conforme a lo establecido en el artículo 86 y de las obligaciones para la protección de los menores conforme a lo establecido en los apartados 1 y 4 del artículo 99. Asimismo, tales usuarios deberán respetar lo dispuesto en las secciones 1.ª y 2.ª del capítulo IV del título VI cuando comercialicen, vendan u organicen las comunicaciones comerciales que acompañen o se inserten en sus contenidos audiovisuales”*.

El Real Decreto 444/2024, de 30 de abril (en adelante, el RDUER³) desarrolla los requisitos a efectos de ser considerado usuario de especial relevancia de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma.

Las provisiones del artículo 94 LGCA, de conformidad con su disposición final novena y tras la aprobación del RDUER, entraron en vigor el pasado 2 de mayo de 2024.

Por otra parte, el artículo 5.2 de la Ley CNMC señala que esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11311>

³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-8716

En consecuencia, la CNMC es el organismo competente, en cuanto autoridad reguladora, para conocer de consulta presentada por el UER al circunscribirse la misma al ámbito interpretativo y de aplicación de las secciones 1ª y 2ª del capítulo IV del título VI de la LGCA en el ejercicio de la actividad publicitaria por parte de los UER conforme a lo dispuesto en el artículo 94 LGCA y el RDUER.

Así mismo, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.2.j) y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para dictar la presente resolución es la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Segundo. – Marco jurídico aplicable y análisis de la consulta

En primer lugar, es importante señalar que la CNMC puede orientar a los interesados en relación con los requisitos jurídicos de las actuaciones que el interesado se proponga realizar. Para ello podrá resolver consultas sobre cuestiones generales o con una especial proyección que entren dentro del ámbito de su competencia. El ejercicio de esta función consultiva no sustituye ni afecta a las actuaciones concretas que esta Comisión pueda ejecutar como parte de sus funciones de supervisión. En concreto, en el ámbito sancionador, la formulación de consultas y su resolución es independiente del análisis que debe hacerse durante la instrucción y resolución del procedimiento legalmente establecido.

La sujeción de la conducta de los interesados a la normativa aplicable debe regirse por un principio de autoevaluación. Sin perjuicio de la función consultiva u orientadora general antes enunciada, los principios y obligaciones establecidos en la normativa audiovisual se cumplirán directamente por los sujetos obligados en el ejercicio concreto de su actividad. No está prevista la autorización o censura previa por parte de la autoridad audiovisual.

Sentado lo anterior, se aborda a continuación un análisis general u orientativo de los requisitos generales normativos establecidos en relación con las actuaciones descritas por el UER en su consulta.

• Análisis de la consulta

Los usuarios de especial relevancia, de conformidad con lo señalado en el artículo 94.1 de la LGCA, deben respetar lo dispuesto en las secciones 1.ª y 2.ª del capítulo IV del título VI cuando comercialicen, vendan u organicen las comunicaciones comerciales que acompañen o se inserten en sus contenidos audiovisuales.

Las secciones 1ª y 2ª del capítulo IV del título VI de la LGCA versan sobre el derecho que tienen los prestadores a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales, así como las tipologías de comunicaciones comerciales existentes.

En este sentido, el artículo 121 de la LGCA establece el derecho a emitir comunicaciones audiovisuales que tienen todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

Entre los preceptos de las secciones 1ª y 2ª del capítulo IV del título VI se encuentra, a los efectos del presente Acuerdo, el artículo 134 LGCA relativo a los anuncios de servicio público o de carácter benéfico, el cual establece que *“se considera anuncio de servicio público o de carácter benéfico el que se difunde gratuitamente por un prestador del servicio de comunicación audiovisual con un objetivo de interés general, por afectar a un bien público que requiera especial protección o promoción.”*

Teniendo en consideración el marco normativo aplicable, esta Comisión debe pronunciarse sobre la cuestión planteada por el UER, consistente en determinar si, en el caso de comunicaciones de naturaleza comercial, resulta igualmente exigible la señalización expresa de su carácter publicitario aun cuando no medie remuneración por tratarse de una campaña benéfica con una ONG o fundación, o si, por el contrario, tal obligación resultaría innecesaria en dichos supuestos.

Para resolver la consulta formulada, corresponde analizar, en primer término, las disposiciones relativas a los anuncios de carácter benéfico contempladas en la normativa vigente; en segundo lugar, las obligaciones que recaen sobre el UER en el ejercicio de actividades vinculadas a la emisión de comunicaciones comerciales; y, finalmente, la compatibilidad y articulación entre ambos ámbitos normativos.

- **Régimen jurídico aplicable a los anuncios de carácter benéfico.**

El artículo 134 de la LGCA relativo a los *“Anuncios de servicio público o de carácter benéfico”* señala que:

“Se considera anuncio de servicio público o de carácter benéfico el que se difunde gratuitamente por un prestador del servicio de comunicación audiovisual con un objetivo de interés general, por afectar a un bien público que requiera especial protección o promoción”.

Este tipo de comunicación comercial se encuentra regulada en la Sección 2ª del capítulo IV del título VI de la LGCA sobre *“Tipos de comunicaciones comerciales”*

audiovisuales” y, por tanto, es predicable a todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, entre los que se encuentran, los UER.

Es importante señalar que, a diferencia de la extinta Ley 7/2010, de 31 de marzo General de la Comunicación Audiovisual (la “LGCA-2010”), la vigente LGCA no prevé un sistema de certificación *ex ante* emitido por esta Comisión del carácter benéfico de un anuncio televisivo para que pueda considerarse exento del cómputo de los límites cuantitativos previstos en el artículo 137.1 LGCA, quedando sometido a la autoevaluación del propio prestador y supeditado a las competencias de control y supervisión de la CNMC.

Fruto de la experiencia de control de certificación que llevaba a cabo esta Comisión con la LGCA-2010, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en multitud de ocasiones sobre las características que un anuncio debe reunir para su consideración como de servicio público o benéfico.

Entre todas ellas, resulta especialmente destacable señalar el Acuerdo de 9 de julio de 2015⁴ ([EC/DTSA/041/15](#)) el cual expone con claridad los criterios formales y materiales para considerar que estamos ante un supuesto de publicidad de servicio público o benéfica⁵.

El citado Acuerdo establece que **la emisión de los anuncios deberá ser gratuita**, debe respetar el **principio de separación respecto al resto de la programación y el principio de integridad** y define aquellos criterios que eran utilizados en el control *ex ante*, caso por caso, por la Sala de Supervisión regulatoria en la valoración de la **finalidad de servicio público o carácter benéfico**. Finalmente, el citado Acuerdo determina la **ausencia de elementos de naturaleza comercial**.

De forma sistemática, los criterios interpretativos citados anteriormente en lo referente a la interpretación de la LGCA-2010 para las exenciones de cómputo en los límites cuantitativos a la emisión de comunicaciones comerciales para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de ámbito televisivo lineal resultarían trasladables al presente caso de los UER, en virtud del artículo 134

⁴ Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria por el que se definen los criterios a aplicar en los procedimientos de exención de cómputo publicitario.

⁵ Si bien la resolución citada se dictó en el marco de un asunto cuyo objeto la aplicabilidad de la exención de cómputo prevista en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, los criterios interpretativos allí expuestos resultan plenamente trasladables y aplicables a la cuestión jurídica que ahora se analiza, dado que se trata de los elementos definitorios de la publicidad benéfica.

de la LGCA, y, por tanto, tendrían dicha consideración de anuncio de servicio público o beneficio. Así, deben hacerse las siguientes consideraciones⁶:

- La difusión del contenido deberá ser gratuita y tener un fin benéfico, lo que implica que no puede reportar ningún tipo de beneficio económico o empresarial para el titular del mismo.
- Para considerar que un anuncio es de servicio público, su objeto o la finalidad que persiga ha de ser de interés general, esto es, que afecte a un bien público que requiera especial protección o promoción, tal como se refleja en las campañas a favor de determinados hábitos alimenticios, o la lucha contra la violencia de género, etc.
- Se entiende que un anuncio presenta carácter benéfico cuando incluye mensajes destinados a promover la solidaridad con determinados colectivos vulnerables, como pueden ser niños en riesgo de situación de pobreza, determinadas minorías o la población emigrante, etc.

Adicionalmente y como ya ha sido comentado, estos anuncios de carácter benéfico deberán abstenerse de incluir comunicaciones comerciales de empresas privadas, con algunas excepciones como ilustra la propia EC/DTSA/041/15, las cuales, dada la diversidad de escenarios posibles, la casuística exige un análisis pormenorizado de cada supuesto, a fin de valorar adecuadamente las circunstancias específicas que concurren en cada caso.

• Régimen jurídico aplicable a los UER en materia de comunicaciones comerciales

En primer lugar, es importante señalar que la necesaria separación e identificación entre comunicación comercial y contenido es un aspecto capital de la regulación sectorial audiovisual y general de la publicidad⁷, que tiene como objetivo asegurar que el espectador es plenamente consciente de que está siendo impactado o se le está promocionando un producto o servicio.

⁶ En el mismo sentido se pronuncia la [EC/DTSA/053/20](#) relativa a la denegación de la solicitud de exención de cómputo publicitario presentada por el Canal de Isabel II en relación con la campaña “Cuenta con tu agua”.

⁷ Así se recoge en el artículo 9 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, que señala: “*Los medios de difusión deslindarán perceptiblemente las afirmaciones efectuadas dentro de su función informativa de las que hagan como simples vehículos de publicidad. Los anunciantes deberán asimismo desvelar inequívocamente el carácter publicitario de sus anuncios*”.

Como ya ha sido comentado en el apartado anterior respecto a los criterios enunciados en la EC/DTSA/041/15, los anuncios de carácter benéfico deberán respetar el principio de separación respecto al resto de su programación.

En este sentido, el artículo 94.1 de la LGCA señala que los UER “[...] *deberán respetar lo dispuesto en las secciones 1.ª y 2.ª del capítulo IV del título VI cuando comercialicen, vendan u organicen las comunicaciones comerciales que acompañen o se inserten en sus contenidos audiovisuales.* [...]”

Dentro de estos artículos cobra especial relevancia el artículo 121, relativo al derecho a emitir comunicaciones comerciales, cuyo apartado 3 establece el denominado “principio de separación e identificación” entre comunicación comercial y contenido. Así recoge: *“Las comunicaciones comerciales audiovisuales deben estar claramente diferenciadas del contenido editorial mediante mecanismos ópticos y/o acústicos y/o espaciales.”*

De cara a garantizar la transparencia en la separación entre contenido y comunicación comercial en la actividad de los UERs esta Comisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto, entre otros, en el Acuerdo de 24 de abril de 2025⁸ (IFPA/DTSA/171/24)⁹, donde señaló:

“[...] hasta que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario iniciado por el Ministerio en el ámbito de las comunicaciones comerciales, esta Comisión entiende que el instrumento adecuado para informar al espectador de la presencia de comunicaciones comerciales en los contenidos de los UER de carácter no lineal sería la introducción de forma clara y legible del término “publicidad” o, en su defecto, “publi” durante la promoción del bien o servicio.”

⁸ Acuerdo por el que se archiva el periodo de información previa abierto contra el usuario de especial relevancia @gabrieloxguevaraa por la posible emisión de comunicaciones comerciales sin cumplir con lo previsto en el Título VI del Capítulo IV de la LGCA. ([IFPA/DTSA/171/24](#)).

⁹ En iguales términos, Acuerdo de 23 de julio de 2025 por el que se archiva el periodo de información previa abierto contra el usuario de especial relevancia @vegetta777 por la posible emisión de comunicaciones comerciales sin cumplir con lo previsto en el título VI capítulo IV de la Ley General de Comunicación Audiovisual (IFPA/DTSA/225/24).

Dicho aviso o señalización debe incluirse dentro del contenido (ya sea un programa¹⁰ o un vídeo generado por un usuario¹¹) en un lugar visible e identificable sin ninguna acción ulterior del espectador y que permita, de forma clara, fácil y automática, el reconocimiento de la existencia de comunicaciones comerciales en el contenido, dentro del vídeo.”

Por otra parte, la ausencia de una contraprestación económica en la comunicación comercial no constituye circunstancia suficiente para eximir a los UER de la obligación de identificarla expresamente como tal. En este sentido, es importante subrayar que la LGCA no condiciona el propósito publicitario de una comunicación comercial a la existencia de una contraprestación. De hecho, la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 7 de abril de 2025¹² confirma esta interpretación, indicando en su Fundamento Jurídico Cuarto que:

“Para identificar un propósito publicitario no es requisito que exista una contraprestación a favor del prestador del servicio de comunicación audiovisual. Esto se considera por el legislador un indicio concluyente del carácter intencionado de la presentación publicitaria. La contraprestación no necesariamente es explícita en muchos casos, sino que es la contrapartida a la intervención del invitado del programa. Podría decirse, en cambio, que la ausencia de una retribución al invitado por su participación en el programa es un indicio, no concluyente por sí mismo, eso sí, de que es compensado mediante la posibilidad de divulgar la bondad de sus productos.

Es más, en otros supuestos de infracción en el ámbito de las comunicaciones comerciales, la doctrina jurisprudencial española ha interpretado que no puede ser obstáculo para la apreciación de la infracción el hecho de que no se acredite la existencia de la contraprestación; sólo que si se justifica ésta la ley presume la intencionalidad.¹³

¹⁰ De conformidad con el artículo 2.18 de la LGCA se entiende por: “Programa televisivo”: Conjunto de imágenes en movimiento, con o sin sonido, que constituye un elemento unitario, con independencia de su duración, dentro del horario de programación de un servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal o de un catálogo de programas elaborado por un prestador del servicio de comunicación audiovisual, incluidos los largometrajes, los vídeos cortos, las manifestaciones deportivas, las series, las comedias de situación, los documentales, los programas infantiles y las obras de teatro originales, así como las retransmisiones en directo de eventos, culturales o de cualquier otro tipo”.

¹¹ De conformidad con el artículo 2.20 de la LGCA se entiende por: “Vídeo generado por usuarios”: Conjunto de imágenes en movimiento, con o sin sonido, que constituye un elemento unitario, con independencia de su duración, creado por un usuario y puesto a disposición del público a través de una plataforma de intercambio de vídeos por dicho usuario o por cualquier otro.”

¹² Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de abril de 2025 (nº recurso 1597/2022).

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo 30 de julio de 2013, (nº Recurso 6965/2010), FJ Cuarto y Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2018 (nº Recurso 5920/2017), FJ Tercero. En términos semejantes se puede citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la

En este sentido, si bien la asociación de la imagen del UER a una iniciativa con fines benéficos es, *per se*, una acción altruista, no puede obviarse que dicha vinculación genera una contraprestación implícita, pero de indudable valor. Ésta se materializa en el fortalecimiento de su imagen pública, el incremento de su notoriedad y el consecuente beneficio para su prestigio y reputación.

En el presente caso, al analizar la consulta objeto del Acuerdo, es necesario precisar que, a diferencia de lo resuelto por esta Comisión en el ámbito de la publicidad benéfica, no se está valorando el carácter benéfico a efectos del límite cuantitativo de emisión, sino que se centra en determinar si la propia naturaleza benéfica del anuncio puede justificar que no se identifique como comunicación comercial.

A este respecto, considerando que las comunicaciones comerciales de servicio público o benéficas son un tipo específico de comunicación comercial, según el artículo 134 de la LGCA, y que, en virtud del artículo 121.3 de la LGCA, los UER deben diferenciar claramente las comunicaciones comerciales de su contenido editorial, mediante la utilización, como ha señalado esta Comisión, de los términos “publi” o “publicidad”, se debe concluir este tipo de comunicaciones igualmente deben de incluir en sus emisiones el aviso al espectador de ser una comunicación comercial, con las características establecidas en el ya citado IFPA/DTSA/171/24 .

No obstante lo anterior, esta Comisión no puede ser ajena a la naturaleza propia de estas comunicaciones comerciales que se definen por su carácter altruista o de servicio público, donde la inclusión de los términos “publi” o “publicidad” podría suponer el efecto contraproducente tanto para el espectador, pues puede obtener información incorrecta sobre la naturaleza de dicha campaña, como para el objetivo de la misma, dado que podría limitar su difusión al parecer una publicidad convencional, aspecto que, en última instancia, supondría un menoscabo al fin perseguido por dicha fórmula y que generaría confusión en el espectador.

Por tanto, a estos efectos y bajo las condiciones enunciadas a lo largo del presente escrito, esta Comisión considera que una fórmula que permitiría mantener el carácter benéfico o de servicio público con la obligación de identificar

Unión Europea de fecha 9 de junio de 2011 (asunto C-52/10), donde se señalan, en su párrafo 34, que, “[...] si bien es cierto que la existencia de una remuneración o de un pago similar constituye un criterio que permite determinar el propósito publicitario de un organismo de radiodifusión televisiva, no obstante, del tenor literal del artículo 1, letra d), de la Directiva 89/552 y de la estructura general y la finalidad de ésta se desprende que no se puede excluir tal propósito a falta de tal remuneración o pago similar.”

la comunicación comercial sería con la introducción del término “publicidad benéfica” o “publi benéfica” en sus emisiones.

Así, bajo dichas circunstancias, se podrían clarificar de forma suficiente la naturaleza publicitaria de estos contenidos, informando al espectador de ello, a la vez que se destaca y resalta su carácter benéfico.

III. CONCLUSIONES

Primera.- Las comunicaciones comerciales de servicio público o benéficas, en los términos expresados en el presente Acuerdo, constituyen una categoría específica de comunicación comercial y, por tanto, cuando éstas sean desarrolladas por Usuarios de Especial Relevancia deberán ser etiquetadas como tales a pesar de la ausencia de remuneración.

Segunda.- Dado el carácter benéfico de este tipo de comunicaciones comerciales y a la posible confusión que pueda generar en los espectadores, esta Comisión entiende que dichas comunicaciones comerciales pueden ser señalizadas, conforme a las características expuestas anteriormente, mediante la inclusión de los términos “publicidad benéfica” o “publi benéfica”.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, publíquese en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (www.cnmc.es) y notifíquese a:

[DATO PERSONAL]

El presente documento se emite a título exclusivamente informativo, y únicamente sobre la base de la información aportada en su escrito y los textos normativos relacionados.