

## Publicidad sanitaria

C. Pérez de Ciriza<sup>1,2</sup>, P. Valencia<sup>1,3</sup>

### RESUMEN

El propósito de este trabajo es hacer un breve repaso de la historia reciente de la publicidad sanitaria, de los fundamentos legales sobre su control, de la experiencia acumulada y de las perspectivas de futuro en este ámbito.

Se hace una referencia a los problemas más frecuentes en relación al contenido de los mensajes publicitarios y se resalta la necesidad de que la propia Comunidad Foral de Navarra pueda legislar la publicidad sanitaria referente a los Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, delimitando explícitamente los criterios que garanticen el cumplimiento de los principios de veracidad, exactitud, transparencia, competencia leal y protección de la salud.

**Palabras clave:** Legislación. Publicidad. Salud pública. Sanidad.

### ABSTRACT

The purpose of this work is to make a brief review of the recent history of health advertising, of the legal basis of its control, of experience accumulated and of future perspectives in this field.

Reference is made to the most frequent problems relating to the content of the advertising messages and the need is underlined for the Foral Community of Navarra to be able to legislate on the health advertising referring to the Health Centres, Services and Establishments, explicitly delimiting the criteria that will guarantee fulfillment of the principles of truthfulness, exactness, transparency, loyal competition and health protection.

**Key words:** Legislation. Advertising. Public Health. Health.

*ANALES Sis San Navarra 1998; 21 (1): 79-84.*

1. Diplomada en Enfermería de Salud Pública.
  2. Dirección de Asistencia Sanitaria. Departamento de Salud.
  3. Banco de Sangre.
- Aceptado para su publicación el 10 de octubre de 1997.

### Correspondencia

Carmen Pérez de Ciriza  
Dirección de Asistencia Sanitaria  
Departamento de Salud  
C/ Amaya, 2A  
31002 Pamplona  
Tfno: (948) 423531  
Fax: (948) 421444

## INTRODUCCIÓN

Posiblemente no sea necesario destacar la importancia actual de la publicidad como forma de comunicación encaminada a promover la contratación de bienes y servicios de diversa naturaleza.

En este ámbito de actividad, hay que reseñar la creciente presencia en los medios de comunicación de publicidad de productos, bienes, actividades y servicios sanitarios tanto preventivos como diagnósticos, terapéuticos o rehabilitadores.

Son sobradamente conocidos algunos de los principios básicos que han de informar la actividad publicitaria: veracidad, exactitud, transparencia y competencia leal. Junto a los principios anteriores, hay otro que debe considerarse esencial en la publicidad específicamente sanitaria y que debe inspirarla, el principio de protección de la salud.

Por su trascendencia la publicidad sanitaria ha de ser especialmente rigurosa en el cumplimiento de los principios mencionados. Así lo han entendido los legisladores cuando, en lo que se refiere a la publicidad sanitaria, han previsto hasta sistemas de autorización administrativa previa con el fin de efectuar un control bastante más continuado, riguroso y exigente que el que realiza respecto a otras actividades.

Es propósito de este trabajo hacer un repaso breve de la historia reciente, de los fundamentos legales del control de la publicidad sanitaria, de la experiencia acumulada y de las perspectivas de futuro en este ámbito de actividad.

No se aborda y queda para otros empeños, el abordaje de los temas de la información y la divulgación sanitarias, de presencia tan frecuente en los medios de comunicación y tan polémicos al menos entre profesionales sanitarios.

## FUNDAMENTACIÓN LEGAL BÁSICA

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra<sup>1</sup>, establece que, en materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, y, además, el desarrollo legislativo

y la ejecución de la legislación básica del Estado.

En este marco legal en el año 1985 se produjo el traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad (Real Decreto 1697/1985 de 1 de agosto<sup>2</sup>), en el que se realiza una identificación de servicios que se transfieren y se enumeran las funciones que asume la Comunidad Foral. Entre las funciones asumidas aparece el control de la publicidad médico-sanitaria, en aquel momento regulada por el Real Decreto 2827/1977, de 6 de octubre<sup>3</sup>.

En Navarra encontramos, además, una referencia de carácter básico en la Ley Foral de Salud, Ley 10/1990, de 23 de noviembre<sup>4</sup>. Cuando esta Ley se refiere a la intervención pública en relación con la salud, entre las actuaciones a realizar por la administración sanitaria de la comunidad, figura la de inspeccionar y controlar todos los centros, servicios, y establecimientos sanitarios de Navarra y sus actividades de promoción y publicidad.

## NORMAS DE APLICACIÓN

En 1977 existía una norma, ya citada, que regulaba el visado de la publicidad médico-sanitaria. Se puede decir que esta norma fue de escasa aplicación, sobre todo después de la promulgación de la Constitución Española de 1978<sup>5</sup>. Ello era debido a las dudas razonables de que un visado o autorización previa de la publicidad sanitaria (censura previa en términos coloquiales), no contraviniera el derecho fundamental de libre expresión reconocido en el texto constitucional.

Estas dudas quedaron despejadas tras la publicación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad<sup>6</sup>, que en su artículo 8º permite que la publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como la de productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio, pueda ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa.

A partir de ese momento, ya con una mayor seguridad jurídica, varias comunidades autónomas publicaron normas o aplicaron normas publicadas con anterioridad que exigían la autorización administrativa previa de la publicidad sanitaria. También el Gobierno de Navarra lo hizo a través del Decreto Foral 213/1993 de 5 de julio<sup>7</sup>, por el que se regula la autorización administrativa previa de la publicidad sanitaria. Esta es una norma fundamentalmente procedimental que establece la obligatoriedad de la autorización previa y el procedimiento administrativo para obtenerla.

En esta norma no hay detalle de requisitos, limitaciones o prohibiciones, aunque sí se enuncian tres principios generales que han de inspirar el otorgamiento o la denegación de las autorizaciones y que son los de veracidad, competencia leal y protección de la salud.

La norma define como publicidad sanitaria toda forma de comunicación gráfica, sonora, o audiovisual, efectuada en cualquier soporte, realizada por personas físicas o jurídicas y dirigida a promover directa o indirectamente la contratación de productos, actividades o servicios prestados por:

- a. Hospitales, clínicas y centros sanitarios asistenciales de cualquier tipo.
- b. Laboratorios de análisis clínicos.
- c. Almacenes de distribución de farmacéutica y almacenes que comercializan medicamentos de uso veterinario.
- d. Oficinas de farmacia.
- e. Entidades de Seguro Libre de Enfermedad.
- f. Ópticas
- g. Servicios de ambulancias y transporte sanitario de cualquier tipo.
- h. Gabinetes odonto-técnicos y de prótesis dento-maxilar.
- i. Residencias de ancianos, enfermos y disminuidos que ofrezcan algún servicio de índole sanitaria.
- j. Institutos de belleza, saunas, masajes y centros de tratamiento capilar cuando anuncien técnicas o actividades de carácter sanitario.

k. Balnearios.

l. Centros docentes o de divulgación de técnicas sanitarias.

m. En general, la realizada por los responsables de centros, servicios o establecimientos sanitarios en los que de forma sustancial o accesoria, se efectúen actividades de naturaleza sanitario-asistencial y anuncien cualquier técnica, sistema o producto destinado a la prevención, diagnóstico o tratamiento.

En el año 1996, ha habido una novedad legislativa que es también de aplicación en Navarra pues tiene carácter de normativa básica. Se trata del Real Decreto 1907/1996<sup>8</sup>, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria. La publicación de este Decreto ha venido motivada fundamentalmente por la proliferación de los llamados "productos milagro", si bien contiene también algunos elementos útiles para el control de la publicidad de los centros sanitarios.

Este Decreto tiene como característica distintiva fundamental el hacer explícito un buen número de prohibiciones y limitaciones de la publicidad de productos y métodos con pretendida finalidad sanitaria. Por lo que tiene de novedoso en este ámbito normativo y por su interés, se recogen a continuación los productos, materiales, sustancias, energías o métodos para los que se prohíbe cualquier clase de publicidad:

1. Que se destinen a la prevención, tratamiento o curación de enfermedades transmisibles, cáncer y otras enfermedades tumorales, insomnio, diabetes y otras enfermedades del metabolismo.
2. Que sugieran propiedades específicas adelgazantes o contra la obesidad.
3. Que pretendan una utilidad terapéutica para una o más enfermedades, sin ajustarse a los requisitos y exigencias previstos en la Ley del Medicamento y disposiciones que la desarrollan.
4. Que proporcionen seguridades de alivio o curación cierta.
5. Que utilicen como respaldo cualquier clase de autorizaciones, homologa-

ciones o controles de autoridades sanitarias de cualquier país.

6. Que hagan referencia a su uso en centros sanitarios o a su distribución a través de oficinas de farmacia.

7. Que pretendan aportar testimonios de profesionales sanitarios, de personas famosas o conocidas por el público o de pacientes reales o supuestos, como medio de inducción al consumo.

8. Que pretendan sustituir el régimen de alimentos o nutrición comunes, especialmente en los casos de maternidad, lactancia, infancia o tercera edad.

9. Que atribuyan a determinadas formas, presentaciones o marcas de productos alimenticios de consumo ordinario, concretas y específicas propiedades preventivas terapéuticas o curativas.

10. Que atribuyan a los productos alimenticios, destinados a regímenes dietéticos o especiales, propiedades preventivas, curativas u otras distintas de las reconocidas a tales productos conforme a su normativa especial.

11. Que atribuyan a los productos cosméticos propiedades distintas de las reconocidas a tales productos conforme a su normativa especial.

12. Que sugieran o indiquen que su uso o consumo potencian el rendimiento físico, psíquico, deportivo o sexual.

13. Que utilicen el término "natural" como característica vinculada a pretendidos efectos preventivos o terapéuticos.

14. Que atribuyan carácter superfluo o pretendan sustituir la utilidad de los medicamentos o productos sanitarios legalmente reconocidos.

15. Que atribuyan carácter superfluo o pretendan sustituir la consulta o la intervención de los profesionales sanitarios.

16. Y, en general, que atribuyan efectos preventivos o terapéuticos específicos que no estén respaldados por suficientes pruebas técnicas o científicas acreditadas y expresamente reconocidas por la Administración Sanitaria del Estado.

A partir de la publicación de esta norma se facilita notablemente la actuación de la autoridad sanitaria en lo que se

refiere a la publicidad de productos, materiales, sustancias, energías o métodos. Sin embargo, en la norma no quedan especificadas con la misma claridad las limitaciones o prohibiciones en lo referido a la publicidad de los centros sanitarios, aun cuando se detecta ya la tendencia de las autoridades sanitarias de varias Comunidades Autónomas a aplicar a los centros sanitarios limitaciones en algunos casos similares a las previstas para los productos y métodos.

## **EXPERIENCIAS EN ESTA COMUNIDAD**

El Departamento de Salud, a través de la Sección de Inspección de Centros y Actividades Sanitarias, controla la publicidad sanitaria en la medida en que la disponibilidad de recursos humanos lo permite. En este momento, se está impulsando esta actividad de control y es de esperar que ello contribuya a mejorar la transparencia, la exactitud y la veracidad de la publicidad sanitaria.

En la actualidad y desde la entrada en vigor de Decreto Foral 213/1993<sup>7</sup>, se han analizado cerca de 300 anuncios publicitarios, autorizándose en su mayoría. Algunos han sido denegados y un caso fue motivo de expediente sancionador.

Sin embargo, lo más destacable de esta actividad es probablemente el gran número de anuncios que, a requerimiento del Departamento de Salud, han sido retirados o han visto modificado su contenido.

Además la aplicación de esta norma y la dinámica de trabajo que la misma ha generado ha sido extraordinariamente útil en otros dos aspectos:

1. La detección de Centros Sanitarios que no cuentan con autorización administrativa de funcionamiento.

2. La posibilidad de eliminar en la publicidad de Centros de Divulgación de Técnicas Sanitarias, la promesa de que los diplomas expedidos capacitan para el ejercicio de profesiones sanitarias. Esto por supuesto en todos aquellos casos en que las titulaciones no están reconocidas oficialmente ni son homologables por el Ministerio de Educación y Ciencia.

## PROBLEMÁTICA MÁS FRECUENTE

Los problemas más frecuentes que se suscitan en cuanto a los contenidos de los mensajes publicitarios son:

1. La publicidad de centros no autorizados y, en particular, la de aquellos que por no tener un profesional sanitario al frente no son autorizables por el Departamento.
2. La imposibilidad de conocer previamente y en su totalidad el contenido de los espacios radiofónicos donde hay intervenciones libres de oyentes y del conductor del espacio publicitario.
3. Los mensajes publicitarios que explícita o implícitamente están sugiriendo la existencia de especialistas médicos cuando no los hay.
4. Los centros autorizados, pero que pretenden anunciar actividades para las que no fueron autorizados.
5. La publicidad de técnicas diagnósticas o terapéuticas no respaldadas científicamente.
6. Los mensajes publicitarios que ofertan seguridad de alivio o curación.
7. La publicidad que utiliza imágenes o testimonios de personas famosas e incluso de profesionales sanitarios para inducir la contratación de servicios.

## PROPUESTAS

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede comprobar que los legisladores han priorizado y puesto cotas a la publicidad de productos y métodos llamados "milagro", los cuales están teniendo una gran aceptación social, en su interés de preservar a los ciudadanos en cuanto a su derecho de protección a la salud. No ha ocurrido lo mismo en cuanto a los Centros Sanitarios

Si bien no puede anunciarse un producto o método que se destine a la prevención, tratamiento o curación de enfermedades transmisibles, cáncer y otras enfermedades tumorales, insomnio, diabetes y otras enfermedades del metabolismo, no ocurre lo mismo con los Centros Sanitarios, que pueden anunciar su dedicación exclusiva a estas patologías, sin

que sean explícitas las limitaciones establecidas para los productos sanitarios.

Pongamos un ejemplo. Un centro oncológico puede anunciar u ofertar tratamientos para el cáncer. Ello es totalmente lógico y legítimo y parece que no debiera ponerse en cuestión el anuncio de esa actividad cuando responde a la verdad. Otra cosa bien distinta es que el mensaje publicitario incluya seguridades de alivio o curación. No parece que hoy puedan hacerse afirmaciones de este tipo sin vulnerar los principios de veracidad y exactitud.

Sin embargo, hoy no disponemos de criterios que delimiten los contenidos de la publicidad cuando ésta se refiere a centros servicios o establecimientos sanitarios.

Todo esto da lugar a un vacío legal, por lo que la Administración en ausencia de criterios establecidos en norma, se encuentra con dificultades para prohibir mensajes publicitarios que incluyan expectativas de curación o alivio engañosas o inciertas que publicitan estos establecimientos sanitarios. Ocurre lo mismo cuando esta publicidad aporta testimonios de profesionales sanitarios, por personas famosas o conocidas por el público o por pacientes reales o supuestos cuando inducen a acudir a dichos establecimientos sanitarios.

Todo ello, nos debe llevar a considerar oportunidad de que la Comunidad Foral de Navarra, pudiera legislar la publicidad sanitaria referente a los Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios delimitando explícitamente los criterios que garanticen el cumplimiento de los principios de veracidad, exactitud, transparencia, competencia leal y protección de la salud.

Sería también necesario llegar a acuerdos con el resto de Comunidades Autónomas. En este sentido, Navarra podría tener un carácter impulsor, ya que como es sabido los medios de comunicación en general no se limitan a una Comunidad Autónoma sino a todo el Estado Español. Asimismo estos acuerdos podrían ser consensuados con el resto de los países pertenecientes a Comunidad Económica Europea.

El problema de Navarra como Comunidad Autónoma fronteriza con Francia en Publicidad Sanitaria, la estamos viviendo en estos momentos, ya que sus anuncios publicitarios están presentes en nuestros medios de difusión, y nuestra normativa no tiene la suficiente capacidad para comprobar la veracidad de los mensajes que emiten con la calidad asistencial que ofertan a la población.

No es que desde aquí queramos coartar la actividad publicitaria, que sabemos importante, tanto para los medios de difusión, como para las empresas y personas que la ofertan o demandan, sino que pretendemos que todo mensaje publicitario en relación con la sanidad se base en los principios de veracidad, exactitud, transparencia, competencia leal y protección de la salud.

### **BIBLIOGRAFÍA**

1. Boletín Oficial del Estado. Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra. BOE núm 195, de 16 de agosto de 1982.
2. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 1697/1985, de 1 de agosto de Traspaso de Servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Sanidad. BOE núm 227, de 21 de septiembre.
3. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 2827/1997, de 6 de octubre, sobre control de la publicidad médico-sanitaria. BOE núm 273, de 15 de noviembre de 1977.
4. Boletín Oficial de Navarra. Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Navarra, de Salud. BON núm 146, de 3 de diciembre de 1990.
5. Constitución, 27 de diciembre de 1978. BOE núms 310 y 311, 28 y 29 de diciembre de 1978.
6. Boletín Oficial del Estado. Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. BOE núm 274, de 15 de noviembre de 1988.
7. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 213/1993, de 5 de julio, por el que se regula la autorización administrativa previa de la publicidad sanitaria. BON núm 92, de 28 de julio de 1993.
8. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto. Publicidad y promoción, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria. BOE núm 189, de 6 de agosto de 1996.