

Cómo citar este texto:

Fernández Alonso, I. y Espín Heras, M. (2022). Políticas relativas a la publicidad institucional y comercial del Gobierno español (2016-2021), *Derecom*, 33, 71-85, <http://www.derecom.com/derecom/>

POLÍTICAS RELATIVAS A LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL Y COMERCIAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL (2016-2021)

INSTITUTIONAL AND COMMERCIAL ADVERTISING POLICIES OF THE SPANISH GOVERNMENT (2016-2021)

© Isabel Fernández Alonso
Universidad Autónoma de Barcelona (España)
Marialsabel.Fernandez@uab.cat

© Marc Espín Heras
Universidad Autónoma de Barcelona (España)
Marc.Espin@uab.cat

Resumen

Este trabajo describe y analiza las políticas que afectan a las campañas de publicidad institucional y comercial difundidas por la Administración General del Estado en España durante el último mandato del Partido Popular presidido por Mariano Rajoy (2016-2018) y los dos gobiernos encabezados por el socialista Pedro Sánchez, el segundo en coalición con Unidas Podemos (2018-actualidad). En concreto se analizan tres aspectos: el modo en que se realiza la planificación, contratación y evaluación de estas campañas; la transparencia de estos procesos y su incidencia en las cuentas de las empresas de medios; y las iniciativas parlamentarias relativas a esta materia durante el periodo de estudio seleccionado.

Summary

In this paper we describe and analyze the policies affecting institutional and commercial advertising campaigns disseminated by the General State Administration in Spain during the last term of the People's Party presided by Mariano Rajoy (2016-2018) and the two governments headed by the socialist Pedro Sánchez, the second in coalition with Unidas Podemos (2018-present). Specifically, three aspects are analyzed: the way in which the planning, contracting and evaluation of these campaigns are carried out; the transparency of these processes and their impact on the accounts of media companies; and the parliamentary initiatives related to this matter during the selected period of study.

Palabras clave: Políticas de medios. Publicidad institucional. Publicidad comercial. España.

Keywords: Media policy. State advertising. Commercial advertising. Spain.

1.Introducción: publicidad institucional, comunicación institucional y publicidad comercial

Si nos aproximamos a la definición que hace la normativa española sobre las campañas de la Administración General del Estado (AGE), hemos de comenzar deslindando tres conceptos: publicidad institucional, comunicación institucional y publicidad comercial. De entrada, tenemos una “Ley de publicidad y comunicación institucional” (Ley 29/2005, de 29 de diciembre) que regula las campañas impulsadas por la AGE y por las demás entidades integrantes del sector público estatal (previstas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), quedando excluidas las “de carácter industrial, comercial o mercantil” (art. 1.2).¹

La referida Ley 29/2005 entiende por campaña institucional de publicidad de la AGE y demás entidades públicas estatales *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 por campaña institucional de comunicación, la que utilice *formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias* (art. 2).

Sin embargo, en los informes anuales de publicidad y comunicación institucional que publica el ahora Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (en adelante Ministerio de la Presidencia) se recogen tanto las campañas a que hace referencia el título (publicidad y comunicación institucional) como las campañas comerciales.²

Las campañas comerciales (Lotería Nacional, RENFE, Paradores...) se enumeran en un epígrafe aparte mientras que las de publicidad y comunicación institucional figuran en un mismo listado, sin que se puedan diferenciar claramente unas de otras. Consultada sobre este punto la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, adscrita al mencionado Ministerio de la Presidencia, nos ha indicado que *con carácter general serían campañas de publicidad institucional aquellas que se difunden en soportes publicitarios (los correspondientes a los medios televisivo, radio, gráfico, digital y exterior), y que además deben ser pagados o cedidos para tales fines*. Por tanto, *no son de propiedad de la Administración que los utiliza, y el resto, por exclusión, serían campañas de comunicación institucional*. Esta misma fuente nos ha indicado que la mayoría de las campañas recogidas en los diferentes informes anuales son de publicidad, siendo menos numerosas las de comunicación institucional. Por ejemplo, en el informe relativo a 2020³ encajarían en esa última categoría los casos de *Recuerdos Inolvidables. La Mascarilla es para ti, no para la Naturaleza*, de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (pág. 77); y la *Campaña de Divulgación Científica sobre COVID-19*, de la Secretaría General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (pág. 88).⁴ Se observa que ambas campañas solo tienen costes de creatividad y se difunden a través de redes sociales y otras plataformas de la propia AGE.

Así las cosas, en este artículo nos centraremos en las políticas de los gobiernos españoles que se han sucedido entre 2016 y la actualidad con respecto a la publicidad institucional y comercial, por cuanto son las dos modalidades que generan una transferencia de fondos

públicos a las empresas de medios.⁵ Abordaremos, por tanto, las actuaciones del último gobierno del Partido Popular (2016-2018) y las de los dos gobiernos presididos por el socialdemócrata Pedro Sánchez (2018-actualidad), el segundo en coalición con la candidatura Unidas Podemos.

2. Estado de la investigación, objetivos y metodología

No existen estudios que se ocupen de las políticas sobre publicidad institucional y comercial de la AGE en el periodo que planteamos. Sí que se han publicado algunos trabajos relevantes (Aguado-Guadalupe, 2018; Magallón, 2020; Magallón, 2021), que analizan los planes e informes de publicidad y comunicación institucional (y comercial) de los gobiernos de España (hasta 2018) y también sentencias del Tribunal Constitucional o informes de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o del Tribunal de Cuentas que realizan aportaciones de interés para mejorar la contratación de las campañas.

A partir de lo expuesto, nos planteamos tres objetivos, siempre circunscritos a la etapa 2016-2021. En primer lugar, pretendemos clarificar cómo realiza la AGE la planificación de las campañas de publicidad institucional y comercial y cómo se evalúa, si es que se hace, su eficacia.⁶

En segundo lugar, nos preguntamos por las cuantías de la contratación de las campañas (institucionales y comerciales) y cómo revierten en las cuentas de los medios, así como por la eficacia de estas campañas.

Y, en tercer lugar, analizaremos la actividad parlamentaria que se ha desarrollado en relación con esta materia durante el periodo que contemplamos.

Para abordar todas estas cuestiones hemos recurrido al análisis de abundante documentación procedente del Gobierno (ya sea de acceso público o requerida a través del Portal de Transparencia), del Parlamento y también de trabajos académicos y periodísticos. También hemos realizado diversas consultas puntuales por correo electrónico a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de la Presidencia y a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

3. Sistema de planificación y evaluación de las campañas

La citada Ley 29/2005, aprobada cuando iniciaba su andadura el primer Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero,⁷ apunta en su exposición de motivos que los objetivos prioritarios de las campañas de publicidad y comunicación institucional son *garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación*. En otras palabras, se trata sobre todo de no instrumentalizar partidistamente las campañas; planificarlas, ejecutarlas y evaluarlas con criterios de eficiencia; dar publicidad al proceso; y no perjudicar la imagen de otras administraciones.

En este epígrafe y en el siguiente nos ocuparemos de ver, respectivamente, cómo se articulan las tareas de la AGE en orden a garantizar que se cumplen el segundo y el tercer objetivo (planificación eficiente y transparencia) sin entrar en los contenidos de las campañas que, además de no ser objeto de este artículo, en absoluto generan la controversia que se observa en el caso de la planificación de las mismas.

El procedimiento de actuación del Gobierno español en materia de publicidad institucional está recogido en la referida Ley 29/2005 y en el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.⁸

Revisando conjuntamente ambas normas se observa que el responsable último de la planificación y evaluación de las campañas es la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, un órgano colegiado interministerial, adscrito al Ministerio de Presidencia a través de la Secretaría de Estado de Comunicación. Esta Comisión está presidida por el máximo responsable del Ministerio de la Presidencia (que podrá ser sustituido por el secretario de Estado de Comunicación o el subsecretario de Presidencia), e integrada, entre otros, por vocales, con rango de subdirector general, que representan a cada uno de los ministerios y entidades adscritas al mismo.

Esta Comisión ha de elaborar anualmente, a propuesta de los diferentes ministerios, un plan de publicidad y comunicación institucional, que ha de ser aprobado por el Consejo de Ministros, y en el que se incluirán todas las campañas previstas por la AGE, incluidas las de las entidades adscritas, sin perjuicio de que, con posterioridad, excepcionalmente y por motivos sobrevenidos, se pueda lanzar alguna más.⁹ La misma comisión también ha de preparar un informe de las campañas ejecutadas que, previa aprobación también por el Consejo de Ministros, se ha de remitir a las Cortes Generales en el primer periodo de sesiones de cada año y ha de estar a disposición de las organizaciones profesionales del sector. Este informe ha de recoger el listado de las campañas, *su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.*

Además de elaborar los mencionados planes e informes anuales, la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional desempeña otras tareas como informar sobre los proyectos de normas generales que afecten a su ámbito de actuación y redactar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la AGE y demás entidades públicas del Estado.

A partir de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), el Gobierno español optó, en 2014, por centralizar la compra, mediante acuerdo marco, de espacios destinados a publicidad institucional en medios de comunicación y otros soportes, quedando excluidos *los servicios de creatividad y, en su caso, producción de campañas, así como la evaluación de la eficacia y resultados de las mismas (post-test)*. Asimismo, se excluyó de la obligación de acudir a la contratación centralizada en los supuestos de campañas de carácter industrial, comercial y mercantil y de aquellas campañas de publicidad institucional cuyas características permitan su consideración como contrato menor.¹⁰ En 2015 se centralizó (sin acuerdo marco) la evaluación de los contratos de servicios de evaluación *ex post* cuya difusión se desarrolle dentro del territorio nacional, con algunas excepciones que señalaremos más adelante.¹¹

Desde entonces la contratación centralizada de los servicios necesarios para la difusión de la publicidad institucional de la AGE se ha articulado en torno a tres acuerdos marco: AM 50/2014, AM 50/2017 y AM 50/2020. Tal como lo define el Ministerio de Hacienda y Función Pública, un acuerdo marco es una *forma de racionalización técnica de la contratación consistente en preestablecer una serie de condiciones o términos que serán comunes a todos los*

*contratos basados en ese acuerdo marco*¹². Estas condiciones se plasman en los pliegos de prescripciones técnicas, que contienen toda la información necesaria para que el objeto del contrato se ejecute a satisfacción del órgano que contrata. Así, en los correspondientes al vigente AM 50/2020,¹³ se detallan, por ejemplo, los servicios que han de prestar las agencias de medios contratadas por la AGE: estrategia y planificación, adaptación de la creatividad, contratación de espacios publicitarios, asesoramiento técnico, seguimiento y control, memoria detallada a la finalización de cada campaña, y *puesta a disposición de la Administración de los informes técnicos de herramientas de análisis, planificación, seguimiento y resultados de campañas, así como de los recursos humanos precisos para la correcta ejecución de las prestaciones objeto de cada contrato basado*.

Estos pliegos también detallan el contenido que han de incluir los planes de medios que se desarrollen a partir de los contratos basados:

estudio del público objetivo y consumo de medios; determinación de la estrategia de medios para la consecución de los objetivos de la campaña; recomendación de mix de medios y su selección de soportes; descripción justificada del peso por medio y soporte, tanto para las acciones convencionales, como para las no convencionales en base a audiencia, afinidad y rentabilidad; recomendación de estacionalidad óptima; con calendarios y detalle de inserciones y GRP's, por medio, soporte y formato; niveles de calidad recogidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas para cada medio y soporte; resultado previsto (medido en GRPs, cuñas, impresiones, o en las unidades de medida de resultado propias de cada soporte publicitario), con totales de cobertura y ots; y relación de fuentes y estudios de investigación previa.

Según los pliegos que comentamos (más amplios pero coincidentes en lo esencial con los relativos a los acuerdos marco anteriores¹⁴), la propuesta de plan de medios no es vinculante para la Administración, de modo que el responsable del contrato basado (un ministerio) podrá realizar *las observaciones que considere oportunas para mejorar su eficacia y se reservará el derecho a elegir los soportes y las acciones a utilizar en cada campaña por razones de idoneidad y/o política presupuestaria*. En todo caso, será él quien apruebe el plan de medios definitivo, que ha de contar con el visto bueno de la Secretaría de Estado de Comunicación.

Durante la ejecución, el ministerio responsable del contrato basado podrá recabar del adjudicatario (una agencia de medios) la información que considere oportuna y plantear ajustes al plan de medios aprobado que, si son sustanciales, requerirán de nuevo la aprobación de la Secretaría de Estado de Comunicación.

Así las cosas, los diferentes ministerios, responsables de los contratos basados, contratan con las agencias de medios preseleccionadas según el acuerdo marco de que se trate. Estas agencias han de concurrir, eso sí, a una nueva licitación para cada campaña concreta.¹⁵

Los contratos de creatividad, publicidad comercial y los contratos menores se rigen por la normativa general de contratación pública.

En este sentido, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno nos ha confirmado que los criterios de planificación de las campañas comerciales le son ajenos, matizando que se han de respetar, eso sí, *las limitaciones recogidas en el artículo 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad en el que se contemplan los supuestos de publicidad ilícita*.¹⁶

En cuanto al sistema de evaluación de las campañas, como hemos indicado, desde 2015 se opta por la contratación centralizada, sin acuerdo marco. En este caso, quedan excluidas de la evaluación las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil; las campañas de publicidad institucional cuya evaluación sea preceptiva y deba adecuarse a determinadas condiciones, de conformidad con normativa específica de la Unión Europea; las campañas de publicidad institucional cuya contratación de servicios tenga la consideración de contrato menor; las campañas de publicidad institucional con coste 0; las campañas de publicidad institucional cuyo ámbito territorial de difusión sea internacional; las campañas orientadas a informar a la ciudadanía en periodo electoral, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; y aquellas cuya difusión no se realice por televisión, radio, medios gráficos, internet, exterior o cine.

La evaluación de la eficacia de las campañas se realiza mediante entrevistas, que pueden ser presenciales, telefónicas u online.¹⁷

4. Contratación con medios: cuantías y eficacia

La transferencia de fondos públicos a los medios de comunicación en concepto de publicidad institucional (y comercial) es, sin duda, uno de los mecanismos más evidentes de captura de los medios por el poder político (Dragomir, 2018), que se hace, lógicamente, más efectivo cuantas menos garantías de transparencia existan.

Como ya hemos avanzado, la Ley 29/2005 establece, en su artículo 14, que *el Gobierno elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. Y añade que este informe se remitirá a las Cortes Generales en el primer periodo de sesiones de cada año y será puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector*.

Si revisamos el contenido de estos informes,¹⁸ se observa que recogen datos genéricos sobre la inversión en publicidad institucional de los diferentes ministerios, título y objetivos de las campañas o herramientas de comunicación utilizadas en cada una de ellas (prensa, radio, televisión, internet...). Los informes incluyen también un listado de las campañas comerciales, aunque en este caso solo título, organismo/ministerio del que dependen y coste. Sin embargo, no se aprecia ningún tipo de información sobre la inversión pública en medios concretos por más que, como acabamos de apuntar, el referido artículo 14 de la Ley 29/2005 hablaba de que estos informes deberían incorporar los planes de medios.

La información que se ofrece en los años analizados es sustancialmente la misma si bien se advierten diferencias en cuanto a las prioridades de la inversión pública en publicidad institucional. Así, en 2016, con Gobierno del Partido Popular, el Ministerio del Interior absorbió el 40,3% del presupuesto (9,89 millones); Hacienda y Administraciones Públicas, el 36,5% (8,94 millones); y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el 11,4% (2,79 millones). Entre los tres, el 88,2% de la inversión total. Tres años después, en 2019, gobernando el PSOE en solitario, el Ministerio del Interior absorbió el 38,9% (10,07 millones); Agricultura, Pesca y Alimentación, el 20,7% (5,36 millones); Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el 20,4% (5,29

millones); y Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el 15,2% (3,95 millones). Entre los cuatro, un 95,2% de la inversión total en publicidad institucional. De cara a 2022, el actual gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos prevé que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital absorba el 22,9% del presupuesto (36.29 millones); Igualdad, el 12,3% (19.59 millones); Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el 11,5% (18.30 millones); Agricultura, Pesca y Alimentación, el 10,8% (17.11 millones); y Cultura y Deporte, un 10,3% (16.42 millones). Entre los cinco, un 68,04% del total de la inversión prevista. En cuanto a la publicidad comercial, ha sido siempre el área de Hacienda la que se ha llevado claramente el grueso de la inversión, con una media que ronda los 70 millones de euros anuales.

Si nos fijamos en las cifras globales de inversión en publicidad institucional y comercial durante el periodo analizado, cabe subrayar el enorme peso de la segunda con respecto a la primera: 100, 26 millones frente a 24,52, en 2016; 97,38 frente a 27,57, en 2017; 114,17 frente a 21,48, en 2018; 105,30 frente a 25, 91, en 2019; y 85,41 frente a 47,86, en 2020. De los años 2021 y 2022, en el momento de cerrar este texto, aún no se han publicado los datos de inversión efectiva. Según los planes correspondientes, en el primero de estos años se preveía invertir 123,38 millones en publicidad institucional, lo que supone un incremento de un 86,77% con respecto al ejercicio anterior, destacando la mayor inversión a Agricultura, Pesca y Alimentación (+13.160.464), Transición Ecológica y el Reto Demográfico (+11.348.973), Hacienda (+9.330.000) e Igualdad (+8.630.195). La inversión prevista en publicidad comercial era de 120.122.557 euros. Se equipararían, por tanto, por primera vez ambas cifras (publicidad institucional y comercial), acercándose el total a la inversión de 2009, en vísperas de la gran crisis. En el Plan 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional la previsión de inversión en publicidad institucional se eleva de nuevo, esta vez hasta los 158.348.753 millones de euros, un 28,34% más con respecto a 2021. El propio informe destaca el incremento de presupuesto en esta materia de varios ministerios. Entre ellos, Asuntos Económicos y Transformación Digital (+24.361.316), Cultura y Deporte (+15.229.851) o Igualdad (+5.718.903). Entretanto, la previsión de inversión en publicidad comercial se eleva ligeramente, hasta los 128.367.817 euros, situándose por primera vez por debajo de la relativa a publicidad institucional.

En términos de planificación por soportes, según los datos aportados por los informes que venimos comentando, cabe mencionar la tendencia creciente de la inversión en Internet (del 13,4% en 2016 al 29,9% en 2020) y la decreciente en televisión (del 42,8% al 28,4%) y radio (del 25,3% al 14,6%), siempre en el mismo periodo.¹⁹

Ahondando en cuestiones de transparencia, resulta significativo que, al hilo de la aprobación de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas (AEEPP), actualmente Club Abierto de Editores (CLABE), envió una carta a todos los grupos parlamentarios en la que les solicitaba que la publicidad institucional quedase incluida entre las actividades obligadas a publicidad activa.²⁰

Así, las cosas, para elaborar este artículo, hemos reclamado vía transparencia a todos los ministerios las cifras de transferencias en concepto de publicidad institucional y comercial, detalladas por medios. Las respuestas han sido muy diversas. Así, por ejemplo, el Ministerio de Interior, el que más ha invertido en publicidad institucional en el conjunto del periodo estudiado (campañas de Tráfico), nos ha denegado la información al ser necesaria *una acción previa de reelaboración*, remitiéndonos, sin más argumentos, a la jurisdicción contencioso-administrativa si queremos insistir en nuestra petición. El Ministerio de Hacienda, el departamento que más ha

invertido en publicidad comercial (campañas de Loterías y Apuestas del Estado), nos ha derivado a la web de la Plataforma de Contratación del Sector Público, una respuesta muy similar a la del Ministerio de Trabajo y Economía Social. En otras ocasiones, caso del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, nos han reconducido a los informes anuales de publicidad y comunicación institucional que, como ya hemos comentado, no entran en el detalle de las inversiones en medios concretos. El Ministerio de Defensa nos ha facilitado las cifras de inversión en publicidad institucional desde 2013, precisando que en los años 2016, 2019 y 2020 no se realizó ninguna campaña. No desglosa, sin embargo, la inversión por medios. Señala únicamente el nombre de las empresas planificadoras o de creatividad contratadas. No facilita la información relativa a la publicidad comercial por cuanto sería necesario un proceso de reelaboración.

Se ha de subrayar, no obstante, que diversos ministerios sí que nos han hecho llegar datos, pero sistematizados de formas diversas y en algunos casos, como el del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, un tanto confusos. El Ministerio de Cultura y Deporte, por ejemplo, sí que nos indica las transferencias en concepto de publicidad institucional (no la comercial) a cada medio por año y la suma de las realizadas durante todo el periodo, tal como pedíamos. Y el de Sanidad, por citar otra experiencia muy positiva, ante la negativa de una de las agencias planificadoras a facilitar la información que solicitábamos, manifiesta explícitamente en su respuesta que prevalece el interés público (la agencia alegaba *el carácter confidencial de dicha información y que la misma es sensible puesto que se maneja dentro de su ámbito comercial y afecta a sus intereses económicos, tanto a nivel particular como en su relación comercial con otras agencias y medios de comunicación*). Este Ministerio no gestiona campañas de publicidad comercial.

Las prácticas denegatorias de información en materia de publicidad institucional que hemos descrito han sido ya consideradas contrarias a derecho por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por ejemplo, la resolución 162/2019 de este organismo entiende que no se puede hablar de reelaboración cuando se solicita información que debe constar en los planes de medios (que las agencias encargadas de las campañas deben proporcionar al organismo responsable de las mismas). A la vez, en esta misma resolución se indica que no se puede considerar como secreto comercial *la cantidad de dinero que han recibido las agencias de medios ni los medios de comunicación, puesto que es un dato que por imperativo legal ha de hacerse público*. Y añade:

Hay que tener en cuenta que estamos hablando del uso y destino de dinero público, es decir, de controlar el gasto público, que es una de las finalidades de la LTAIBG y que justifica su difusión, con independencia de que pudiera existir un improbable perjuicio a los intereses económicos y comerciales de una determinada entidad privada .²¹

Por lo que respecta a la eficacia de las campañas, ya hemos apuntado que los servicios de evaluación *ex post* de la AGE y demás entidades del sector público estatal incluidas en el ámbito de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuya difusión se desarrolle dentro del territorio nacional se encuentran centralizados desde 2015.

El Confidencial ha tenido acceso vía transparencia a las evaluaciones realizadas a partir de entonces. Según explica el periodista Alejandro Mata (2021), desde esa fecha el Ministerio de Hacienda ha licitado dos contratos centralizados (sin acuerdo marco) que han dado lugar a la

elaboración, por parte de las empresas subcontratadas, de 39 informes relativos a otras tantas campañas.

De los datos obtenidos, a partir de un sistema de encuestas, se concluye que la prensa “*es el medio en el que menos personas recuerdan haber visto anuncios del Ejecutivo; de media, su impacto apenas llega al 5%, frente al 23% de la radio, el 27% de internet/medios digitales y el 83% de la televisión.* Aunque habría que analizar todas estas evaluaciones, cabe señalar que en el *Informe 2020 de Comunicación y Publicidad Institucional* (pág. 14), el último publicado en el momento de escribir este artículo, se indica que el grueso de la inversión se ha realizado en Internet, con un 29,88% del presupuesto, seguido por la televisión (28,44%), prensa (14,68%) y radio (14,63%).

5. Actividad parlamentaria

Tras haber realizado una detallada búsqueda entre las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de los Diputados no se advierte durante el periodo analizado ninguna relativa a nuestro objeto de estudio. Sí parece que Unidas Podemos trabaja en una, a partir de una propuesta de la Plataforma de Medios Independientes de la que forman parte *Alternativas Económicas, Carne Cruda, Catalunya Plural, Crític, CTXT, El Salto, La Marea, La Voz del Sur, Luzes, Mongolia, Nortés, Nueva Tribuna, Pikara Magazine, Praza Pública y Público.* Con esta iniciativa, que aún no se ha presentado formalmente, este partido, en palabras de su portavoz Sofía Castañón, busca que la contratación de las campañas institucionales no se base únicamente en criterios de audiencia (cuyos mecanismos de medición cuestionan) sino que se tengan en consideración otros factores como

*las medidas adoptadas por los medios para garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la protección de determinados colectivos vulnerables, el nivel de transparencia de la información corporativa y de los datos de los medidores de audiencia, o el cumplimiento de las obligaciones deontológicas y profesionales, entre otros.*²²

Al revisar la actividad parlamentaria en relación con la publicidad institucional y comercial sí que se advierten algunas preguntas de interés con respuesta escrita que plantean cuestiones de calado en materia de transparencia. Por ejemplo, la pregunta formulada por Joan Baldoví, del Grupo Mixto, al Ejecutivo de Mariano Rajoy sobre los *motivos por los que se incumplen los criterios establecidos por la Ley de Publicidad Institucional en las campañas al efecto, así como por los que se oculta el importe económico que recibió cada medio.* La respuesta del Gobierno, con fecha 22 de febrero de 2017, fue esta:

En relación con la información solicitada sobre el importe recibido por distintos medios de comunicación social por campañas de publicidad institucional, y exclusivamente en la medida que la pregunta hace referencia a una resolución del año 2015 del ‘máximo órgano de transparencia’, se informa que si Su Señoría se está

*refiriendo a la resolución número R/0148/2015, de fecha 20 de julio, hay que tener en cuenta que dicha resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respondía a un caso específico y atendía a las circunstancias concretas planteadas en el mismo.*²³

Más recientemente, varios diputados de Vox preguntaban al Ejecutivo de Pedro Sánchez por el

reparto a todos los medios de comunicación españoles respecto de las campañas comerciales detalladas en el apartado XI del Plan 2020 de Publicidad y Comunicación Institucional y criterios previstos para llevar a cabo las adjudicaciones, así como el motivo por el que la inversión pública en comunicación comercial es más del doble que la destinada a las campañas de comunicación y publicidad institucionales.

La respuesta del Gobierno, con fecha 20 de julio de 2020, fue esta:

*La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional no es responsable de las contrataciones necesarias para la difusión de campañas institucionales, ni de la aprobación de los planes de medios en los que se determine el reparto de inserciones en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, sino que lo serán los Ministerios y demás entidades responsables de la difusión de cada campaña. En todo caso, conforme a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 104 y 130/2014, desde la Comisión se recomienda prever un reparto equitativo de la publicidad entre los distintos medios de comunicación, conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios y el respeto al pluralismo. Respecto a la segunda cuestión planteada, el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional se elabora a partir de las propuestas de los Ministerios y sus Organismos dependientes, promotores de las campañas, según lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado.*²⁴

Diputados de Vox preguntaban también al Ejecutivo de Pedro Sánchez por la *publicidad de los resultados de evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional*. La respuesta, con fecha 12 de mayo de 2021, fue la siguiente:

Los resultados de la evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional están dirigidos a conseguir una mejora continua de la actividad comunicativa de la Administración, poniendo a disposición de los responsables de cada departamento u organismo un análisis sobre los resultados obtenidos que les facilite, internamente, la utilización de dichos resultados en la definición de la estrategia de comunicación de las nuevas campañas que deban acometerse²⁵.

Conclusiones

De todo lo apuntado, se concluye que no se han producido cambios sustanciales entre las políticas relativas a la publicidad institucional y comercial desplegadas por el último Gobierno de Mariano Rajoy y las implementadas por los diferentes ejecutivos presididos por Pedro Sánchez. Se mantienen los mecanismos de contratación y evaluación de campañas, centralizados y mediando acuerdo marco en el caso de la publicidad institucional (salvo los contratos menores) y simplemente centralizados en el caso de la evaluación de las campañas. El Gobierno conserva su capacidad para modificar el plan de medios realizado por las agencias contratadas por la AGE, siendo su último responsable.

También se observa en todas las legislaturas estudiadas una enorme dificultad para acceder a los datos concretos de los contratos realizados, imprescindibles para conocer cómo inciden en las cuentas de los medios, si bien esto varía según los ministerios a los que se requiere la información. El Gobierno de España no parece disponer de una información sistematizada y centralizada sobre esta materia, aunque las agencias contratadas tienen la obligación de facilitarles los planes de medios que, según la normativa vigente y las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, deberían resultar accesibles a quien las requiera. Cabe subrayar que los diferentes gobiernos del período analizado tampoco han respondido a las peticiones de información que en este sentido les han formulado diferentes grupos parlamentarios. Asimismo, no han mostrado ninguna intención de modificar la normativa ni los procedimientos en curso, con la salvedad de Unidas Podemos, socio minoritario del actual Gobierno.

La opacidad en cuanto al procedimiento de planificación y contratación es especialmente llamativa en el caso de la denominada publicidad comercial cuyo presupuesto hasta 2021 ha sido siempre notablemente superior al destinado a la publicidad institucional.

Se advierte, eso sí, un incremento notable de la inversión en publicidad institucional a partir de 2020 y un cambio progresivo en el reparto de la partida global entre ministerios. Así, mientras que en 2016 se invirtieron 24,52 millones en publicidad institucional (más los 100, 26 en concepto de publicidad comercial), la previsión para 2022 es de 158.34 millones (más los

128.36 en publicidad comercial). A la vez, en 2016 casi el 80% del presupuesto recaía en los Ministerios Interior y Hacienda y Administraciones Públicas mientras que, de cara a 2022, los departamentos con más presupuesto son Asuntos Económicos y Transformación Digital (22,9%) e Igualdad (12,3%). Al cerrar este artículo, desconocemos aún los motivos de este giro de estrategia aunque continuamos tratando de obtener una respuesta de los máximos responsables de las políticas de comunicación del Ejecutivo de coalición.

En todo caso, los opacos procedimientos descritos refuerzan las frecuentes críticas que apuntan a que la contratación de la publicidad institucional por las administraciones públicas constituye una forma encubierta de ayudas a medios afines al poder de turno, como se aprecia en otros textos de este mismo monográfico y en trabajos ya publicados en otras revistas referidos a otras administraciones (Fernández Alonso y Badia Masoni, 2021).

¹ Esta ley tampoco es de aplicación a *las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal* (art. 1.3).

² Cabe matizar que los datos que recogen estos informes son un poco más detallados en el caso de las campañas de publicidad y comunicación institucional, de las que se aportan objetivos, costes totales por áreas (creatividad, compra de medios y evaluación), periodo de ejecución, ámbito de difusión, idiomas, población objetivo, medidas de accesibilidad y algunas observaciones diversas como los adjudicatarios de la creatividad o la tipología de medios prevista en los respectivos planes. Por el contrario, de las campañas comerciales solo se recogen el título, el organismo que las promueve y el coste.

³ https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe_2020.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2022).

⁴ Respuesta remitida por correo electrónico a los autores el 16 de febrero de 2022.

⁵ Esta es la cuestión nuclear del proyecto de I+D+i financiado por el entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España en el que se enmarca este trabajo: *Impacto de la financiación pública en la economía de las empresas mediáticas privadas: subvenciones y publicidad institucional. Análisis del caso español (2008-2020)* (referencia PGC2018-093887-B-I00).

⁶ Las referencias a las campañas de creatividad serán menores por cuanto no repercuten en la transferencia de fondos públicos a las empresas de medios que, como indicamos en la nota anterior, es el eje del proyecto de investigación que estamos desarrollando.

⁷ Previamente, durante la etapa de Felipe González al frente del Gobierno de España se rechazaron (una caducó) tres proposiciones de ley sobre esta materia impulsadas por el Grupo Parlamentario Popular, a la vez que durante la etapa Aznar se rechazaron otras tres iniciativas, en este caso promovidas por Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, en una ocasión, y por el Grupo Mixto, en dos (Feliu García y Feliu Albadalejo, 2016).

⁸ El Real Decreto 947/2006 es un reglamento que desarrolla la Ley 29/2005.

⁹ El plan habrá de recoger, al menos, el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación que se utilizarán, el sentido y destinatarios de los mensajes, los organismos y entidades afectados y las medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

¹⁰ Orden HAP/536/2014, de 3 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada (BOE de 7 de abril).

¹¹ Orden HAP/1098/2015, de 11 de junio, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada (BOE de 13 de junio).

¹² <https://contratacioncentralizada.gob.es/acuerdos-marco> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

¹³ <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/d5714da5-0257-46a2-a540-b586dc82e00e/DOC2021010510202608+PPTP.pdf?MOD=AJPERES> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

¹⁴ Los pliegos anteriores han sido facilitados a autores por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

¹⁵ https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=15859&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614 (consultado el 30 de septiembre de 2022).

¹⁶ Consulta realizada a través del Portal de Transparencia de la AGE. Resolución de 13 de diciembre de 2021.

¹⁷ El procedimiento se detalla en este pliego de prescripciones técnicas que rige la celebración del contrato centralizado de servicio de evaluación *ex post* de la eficacia de las campañas de publicidad institucional (47/17):

<https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/a69ff864-ff0e-41fd-bb70-d7ee299a0c1e/DOC2017103012140805+PPT+47-17.pdf?MOD=AJPERES> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

¹⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

¹⁹ Cuadro comparativo en la página 44 el *Informe 2020 de Publicidad y Comunicación Institucional*:

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe_2020.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²⁰ <https://ipmark.com/la-aepp-pide-que-la-publicidad-institucional-se-somete-a-la-ley-de-transparencia/> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²¹ https://consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:d6db8534-7ab5-46fe-aac3-7b2993610657/R-0162-2019.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²² <https://comunicacio21.cat/publicitat/podem-proposa-canviar-els-criteris-en-el-repartiment-de-la-publicitat-institucional/> (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²³ https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XII&iniciativas_id=184%2F002900 (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²⁴ https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=184%2F014870 (consultado el 30 de septiembre de 2022).

²⁵ https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=184%2F044511 (consultado el 30 de septiembre de 2022).

Referencias

AGUADO-GUADALUPE, G. (2018): “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España”, en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 24 (2), pp. 993-1005.

DRAGOMIR, M. (2018): “Control the money, control the media: How government uses funding to keep the media in line”, en *Journalism*, 19 (8), pp. 1131–1148.

FELIU GARCÍA, E. y FELIU ALBADALEJO, À. (2016): “Publicidad institucional y cambio de gobierno”. En MANCINAS-CHÁVEZ, R. (ed.): *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y Pensamiento: comunicracia y desarrollo social*. Sevilla: Egregius.

FERNÁNDEZ ALONSO, I.y BADIA MASONI, Q. (2021): “Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018)”, en *Revista de Estudios Políticos*, 191, pp. 325-346.

MAGALLÓN ROSA, R. (2020): “La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social”, en *Área Abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria*, 20 (3), pp. 385-400.

MAGALLÓN ROSA, R. (2021): “Publicidad institucional y pluralismo informativo. Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018)”, en *Revista Española de la Transparencia*, 12, enero-junio, pp. 65-86.

MATA, A. (2021): “Los informes de la publicidad institucional de Moncloa: ¿es eficaz esta inversión millonaria”. *El Confidencial*, 28 de octubre:
https://www.elconfidencial.com/espana/2021-10-28/publicidad-institucional-moncloa-inversion-millones-poco-impacto_3289196/ (consultado el 30 de septiembre de 2022).