

## La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social

Raúl Magallón Rosa<sup>1</sup>

Recibido: 15 de enero de 2020 / Aceptado: 9 de agosto de 2020

**Resumen.** El objetivo de este trabajo es comprender y estudiar la evolución en España del papel de la publicidad institucional en las distintas administraciones del Estado. Se analizan los procesos de rendición de cuentas de la misma en un nuevo escenario de competencia y reciente legislación autonómica donde además de nuevos medios digitales, emergen buscadores como Google, plataformas como YouTube y redes sociales como Facebook o Twitter. En la actualidad una legislación en torno a los contenidos patrocinados —incluidos patrocinios y publirreportajes—, la transparencia de los anunciantes y empresas informativas o el papel de los medios sociales están abriendo aún más el debate en este momento.

**Palabras clave:** Publicidad Institucional; Legislación; Transparencia; Estado; Nuevos Medios

### [en] Government Advertising in Spain. Legislative, Technological and Social evolution

**Abstract.** The aim of this article is to understand and study the evolution in Spain of the role of Government advertising in the different State administrations. We analyze its accountability processes in a new competition scenario, the recent autonomous legislations and a new context where, in addition to new digital media, search engines like Google, platforms like YouTube and social networks like Facebook or Twitter have emerge. Currently, legislation around branded content —including sponsorships and advertorials—, a legal harmonization of government advertising, the transparency of advertisers and media companies or the role of social media are further opening the debate at the moment.

**Key words:** Institutional advertising; Transparency; Press; Social Media; New Media

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Marco teórico: La distinción entre publicidad institucional y ayudas a la prensa. 3. Objetivos y método. 4. Resultados. 5. Conclusiones y perspectivas de futuro. 6. Financiación. 7. Bibliografía.

**Cómo citar.** Magallón Rosa, Raúl (2020). La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social. *Área Abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria* 20 (3), 385-400, <http://dx.doi.org/10.5209/arab.67255>

<sup>1</sup> Universidad Carlos III de Madrid (España)  
E-mail: [raul.magallon@uc3m.es](mailto:raul.magallon@uc3m.es)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2236-7802>

## 1. Introducción

Las relaciones Prensa-Estado se han caracterizado tradicionalmente por el desempeño de tres funciones por parte de los estados: censor, regulador y protector, siendo estas dos últimas las que han prevalecido en los países de regímenes democráticos (Sanmartí, et al., 2010).

Al respecto, tal y como señala Aguado (2018), “en el caso de la publicidad institucional el papel del Estado es el de regulador en dos sentidos: a) para garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane de los poderes públicos y b) para garantizar el derecho de los medios de comunicación a optar a la contratación y difusión de esa información pública”.

El objetivo de este trabajo es estudiar la evolución del papel de la publicidad institucional en las distintas administraciones del Estado, así como analizar los procesos de rendición de cuentas de la misma en un nuevo escenario de competencia (Nafría, 2017) y reciente legislación autonómica donde además de nuevos medios digitales, emergen buscadores como Google, plataformas como YouTube y redes sociales como Facebook o Twitter.

Consideramos de interés analizar su evolución teniendo en cuenta los cambios que se producen tras la crisis económica del 2008 desde un punto de vista económico, pero también en relación a la transparencia y desarrollo estratégico y político de las campañas.

En España la demanda de transparencia en la concesión de la publicidad institucional ha sido una problemática creciente en los últimos años, sobre todo a partir de su no inclusión en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

Al respecto, la publicidad institucional se mueve entre la absoluta desregulación en determinadas administraciones y una suerte de autorregulación en otras (Feliu, 2016). Su uso y aplicación resulta fundamental para entender las relaciones Prensa-Estado y las conexiones entre los grandes editores y el gobierno central, pero también para analizar la influencia de las cabeceras regionales a nivel autonómico y local (Aguado et al., 2017).

En la actualidad —además de ministerios, consejerías de comunidades autónomas, diputaciones provinciales y forales, etc.— en España hay 8.131 municipios, de los cuales 3129 tienen más de 1.000 habitantes y sesenta y tres más de 100.000 habitantes. Todos ellos gestionan —o pueden gestionar— un presupuesto que incluye la publicidad institucional (Magallón-Rosa, 2015).

## 2. Marco teórico: La distinción entre publicidad institucional y ayudas a la prensa

La confusión —a veces intencionada— entre ayudas a la prensa y publicidad institucional ha sido uno de los debates con más aristas sobre esta problemática. Sin embargo, la distinción es clara.

Tal y como apuntan Galletero y López (2018), “a finales de los años 80 las ayudas públicas a medios de comunicación pasaron a ser competencia de las comunidades autónomas, orientándose en su mayoría hacia medidas de apoyo a las lenguas cooficiales e implementación de nuevas tecnologías”.

Por lo tanto, y aunque en este trabajo el análisis está limitado a un marco global de las distintas administraciones del Estado, la publicidad institucional —también llamada dependiendo del país *publicidad gubernamental* o *publicidad oficial*— no puede confundirse con un sistema de ayudas a la prensa (Aguado et al., 2009).

Todo ello a pesar de la opacidad y arbitrariedad en el reparto de la misma han sido sistemáticamente denunciadas como un elemento estructural de debilidad a la hora de garantizar el pluralismo informativo en España.

Al respecto, el primer requisito metodológico es tratar definirla y acotar sus variantes discursivas, económicas y sociales.

Desde esta perspectiva, “son muchos los autores que, a partir de la traducción del término inglés —*institutional advertising*— la entienden como toda forma de publicidad (de titularidad pública o privada) mediante la cual la institución comunica los logros o las virtudes de sus acciones frente a la publicidad comercial, entendida como la destinada a la promoción de productos” (Feliu, 2016).

La comunicación pública, por su parte “comprende todas las actividades desarrolladas por la Administración en los sectores de la información y de la comunicación” (Martínez, 2016). En este sentido, tal y como apuntábamos, Alfonso Cortés define la publicidad del Estado como “una forma de comunicación de las Administraciones Públicas, emitida a través de cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial, cuya finalidad es educar positivamente o lograr la aceptación de un código de conducta y/o valores orientados a la mejora de las relaciones sociales de los individuos entre ellos, y de los ciudadanos con el entorno social, físico y natural” (Cortés, 2007:228).

La *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* por su parte, apuntaba en la exposición de motivos que “la publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos”.

En esta línea, Alvarado y De Andrés (2005) señalan que el uso publicitario del Estado se da en una triple dimensión: la relativa a la relación que se da entre el Estado y los administrados —ontológica—; la preocupación por crear y mantener una imagen de Estado y, por último, la difusión de información de interés general a través de formas de comunicación masiva.

## **2.1. Redefinición y regulación de la publicidad institucional. De la administración central a las Comunidades Autónomas**

La evolución legislativa de la publicidad institucional ha seguido ritmos muy diferentes a nivel estatal y autonómico. Marcial García (2007) señala que “en los primeros años de la democracia —especialmente a partir de la victoria socialista en el 82—, la publicidad institucional se configura como “una forma emergente y, si no nueva, al menos renovada, de presencia de la ciudadanía en el espacio público, de la que se demanda, por medio de esa comunicación publicitaria, un papel activo en la construcción de la nueva sociedad democrática”.

Por su parte, Fernández Poyatos y Feliu (2012) apuntan que “en la década de los noventa se gestan en España las primeras iniciativas parlamentarias para regular

la publicidad institucional en forma de proposiciones de ley: en 1992 y 1993, en el Congreso de los diputados y en las Asambleas de Navarra y el País Vasco. Apenas unos años después, se promulgan las primeras leyes en Andalucía —1995— y en Extremadura —1996—”.

Hasta 2005, año en el que se aprueba la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, su regulación recaía en tres disposiciones distintas y distantes: en su aspecto contractual por la *Ley de Contratos del Sector Público*; en sus contenidos publicitarios por la *Ley General de Publicidad*, modificada por la Ley 39/2002 y, por último, en cuanto a propaganda y actos de campaña electoral, por la *Ley Orgánica de Régimen General Electoral 5/1985, de 19 de junio* (García Llorente, 2015).

Esta regulación también determinaba la forma de describir las distintas opciones que presentaban las campañas institucionales. Alfonso Cortés (2011) distingue cuatro distintos tipos de publicidad institucional que también reflejan la evolución social de la misma: educativo-social —igualdad de género—, comercial —turismo en ferias extranjeras—, informativa —trámites— y electoralista; y para Miquel de Moragas (2005), las campañas institucionales pueden clasificarse de acuerdo a seis temáticas: sociales, políticas, culturales, socioeconómicas, de seguridad y medioambientales.

Desde esta perspectiva, la publicidad institucional “es una forma (de las más importantes) de existencia del Estado (ya que el Estado es algo que no podemos percibir sino a través de sus símbolos, y existe como se hace ver y oír por los ciudadanos)” (Cortés, 2011).

En este contexto, uno de los principales problemas de la *Ley 29/2005*, de 29 de diciembre, de *Publicidad y Comunicación Institucional* es que sólo incluía de manera expresa a la Administración General del Estado —con la correspondiente arbitrariedad que eso permitía a nivel autonómico y local—. Sin embargo, en 2013, coincidiendo con la tramitación de La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* se volvió a abrir un debate sobre la necesidad de incluir a las distintas administraciones autonómicas y locales.

Al respecto, Arsenio Escolar —presidente de la *Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas* (AEEPP)— afirmará:

En 2013, coincidiendo con la tramitación de la ley de transparencia, responsables de la AEEPP (la asociación de pequeños y medianos editores de prensa, de la que soy presidente) nos fuimos a ver a los diferentes grupos parlamentarios, uno por uno, para pedirles que la publicidad institucional se incluyera en dicha ley (Escolar, 2015).

Sin embargo, y a pesar del debate parlamentario, la ley no acabó por incluir la modificación de la normativa sobre publicidad institucional. Desde entonces, han sido varias las comunidades autónomas que están apostando por su inclusión, ya sea a partir de leyes específicas o a través de su incorporación a las distintas leyes de transparencia. En la actualidad hay leyes específicas en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas.

Comunidad Autónoma	Año
Catalunya	2000 <sup>2</sup>
Navarra	2003 <sup>3</sup>
Aragón	2003 <sup>4</sup>
Andalucía	2005 <sup>5</sup>
Asturias	2006 <sup>6</sup> ,
Canarias	2007 <sup>7</sup> ,
Castilla y León	2009 <sup>8</sup> ,
Euskadi	2010 <sup>9</sup> ,
Baleares	2010 <sup>10</sup>
Extremadura	2013 <sup>11</sup> ,
La Rioja	2017 <sup>12</sup> ,
Comunidad Valenciana	2018 <sup>13</sup> .
Murcia	2018 <sup>14</sup>

Imagen 1. Comunidades Autónomas con leyes de publicidad institucional.  
[Fuente: elaboración propia]

Sin embargo, esta falta de armonización en la legislación está suponiendo un problema para el nuevo escenario mediático, pero también para el desarrollo de la

<sup>2</sup> *Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional.* Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-1619-consolidado.pdf>

<sup>3</sup> *Orden Foral 1/2003, de 11 noviembre, sobre directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.* Véase: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28286>

<sup>4</sup> *Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-9260](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-9260)

<sup>5</sup> *Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-7990](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-7990)

<sup>6</sup> *Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.* Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-14704-consolidado.pdf>

<sup>7</sup> *Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-5236](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-5236)

<sup>8</sup> *Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León.* Véase: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-9629>

<sup>9</sup> *Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-2620](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-2620)

<sup>10</sup> *Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-975](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-975)

<sup>11</sup> *Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-754](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-754)

<sup>12</sup> *Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional.* Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-6071](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-6071)

<sup>13</sup> *Ley 12/2018, de 24 de mayo, de la Generalitat, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas.* Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-8947-consolidado.pdf>

<sup>14</sup> *Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.* Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-366-consolidado.pdf>

economía digital de la comunicación (Cage, 2016). Por consiguiente, establecer un reparto transparente y consensuado por todos los actores implicados en el proceso de adjudicación, creación, distribución y control de la publicidad institucional se plantea como un principio fundamental dentro de la transición digital que estamos viviendo.

### 3. Objetivos y método

Para realizar este estudio se ha aplicado una metodología cualitativa centrada en el estudio y análisis de las legislaciones estatales y autonómicas aprobadas, la revisión de la literatura sobre economía política (Young, 2006, Di Tella y Franceschelli, 2011), relaciones Prensa-Estado y sistemas mediáticos comparados (Hallin y Mancini, 2004) y el papel del derecho de la información —más allá de las legislaciones y normativas aprobadas— que se ha ido generando en torno a esta cuestión.

Consideramos de interés analizar también los informes de publicidad institucional de la Administración Central del Estado teniendo en cuenta el siguiente contexto: estallido de la crisis económica y social —con recortes que empiezan en 2008—, creciente competencia mediática y aumento de la demanda de transparencia en el reparto de la inversión.

Para ello se han establecido los siguientes objetivos: 1) Analizar los presupuestos de la Administración Central del Estado sobre publicidad institucional desde la aprobación de la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*; 2) Observar los nuevos factores que determinan el desarrollo de las leyes relacionadas con la publicidad institucional en un contexto digital; y 3) Analizar y reflexionar sobre la importancia de la publicidad institucional de carácter público en el desarrollo del pluralismo informativo.

Una vez definidas las premisas de análisis, las preguntas de investigación de este trabajo son las siguientes: 1) ¿Se ha visto reducido el presupuesto de publicidad institucional por parte de la Administración Central española en los últimos años?; 2) ¿Ha variado sensiblemente el número de campañas previstas por los planes del gobierno central en materia de publicidad institucional?; 3) ¿Aumenta el presupuesto de publicidad institucional en los años en que hay elecciones generales?; 4) ¿Están variando las redes sociales y las plataformas los presupuestos de publicidad institucional?; y 5) ¿Qué factores se han de tener en cuenta para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la legislación sobre publicidad institucional?

La necesidad de responder a estas preguntas se plantea por dos razones. En primer lugar, por ser un campo de estudio con poca continuidad hasta la fecha. En segundo lugar, por la necesidad de establecer marcos comparativos con países que están desarrollando con profundidad este objeto de estudio (Crettaz, 2019).

Como aclaración metodológica, es importante destacar que la investigación cuantitativa se centra —aunque no exclusivamente— en la publicidad institucional gestionada por el gobierno central español por ser la más accesible en cuanto a los datos publicados y por ofrecer mayor homogeneidad a la hora de analizar las problemáticas planteadas.

La hipótesis principal de este trabajo parte de la idea de que, en la actualidad, la falta de armonización y transparencia en torno a la regulación de la publicidad institucional está determinando el desarrollo del pluralismo informativo.

## 4. Resultados

### 4.1. Evolución de la publicidad institucional de la Administración Central del Estado (2007-2019)

Como consecuencia de la crisis económica de 2008 la publicidad institucional empezó a sufrir variaciones en el presupuesto de manera significativa. En el año 2009 estaba previsto que, desde el Gobierno de España, se realizaran un total de ciento treinta y cuatro campañas de publicidad o iniciativas de comunicación institucionales, con un coste total previsto de 151,9 millones de euros (35,3 millones menos —un diecinueve por ciento— que lo previsto en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional del año 2008)<sup>15</sup>.

Estas cifras se han ido reduciendo inicialmente durante los siguientes cuatro años, creciendo a partir de 2014 y volviendo a disminuir a partir de 2019 donde se esperaban un total de ciento dieciocho campañas de publicidad o iniciativas de comunicación institucionales, con un coste total previsto de 62.851.905 euros.

Al respecto, es importante subrayar que la Ley 29/2005 no se aplica a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que tengan previsto llevar a cabo los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y demás entidades integrantes del sector público estatal para el cumplimiento de sus fines, ni tampoco a las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban difundirse por mandato legal.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, los planes de publicidad institucional del gobierno central pasaron de tener un presupuesto de más de doscientos sesenta y ocho millones de euros en 2007 a los treinta y tres millones en 2013. Desde entonces el presupuesto ha aumentado de forma progresiva hasta llegar a 2019, donde volvió a ver reducida su partida.

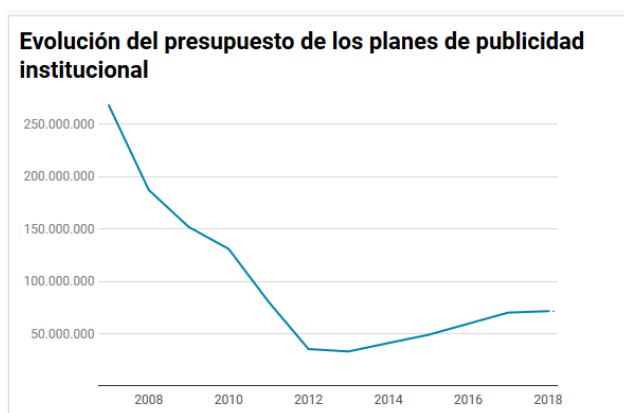


Imagen 2. Evolución del presupuesto de los planes de publicidad de la Administración Central del Estado. [Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Planes de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de la Presidencia]<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Plan 2019 de Publicidad y Comunicación Institucional*. Véase: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan2019.pdf>

<sup>16</sup> En el año 2016 no se aprobó el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional correspondiente, al estar el



Por otra parte, y como hemos podido comprobar por nuestro análisis, no hay una correspondencia directa entre año de elecciones generales y aumento del presupuesto de publicidad institucional de la administración central española. Esto es debido, entre otras razones, a la inestabilidad del país durante los últimos años que ha obligado a dos adelantos electorales por parte de los presidentes Rodríguez Zapatero y Sánchez Pérez-Castejón, a la repetición de dos elecciones generales —entre el veinte de diciembre de 2015 y el veintiséis de junio 2016 y entre el veintiocho de abril de 2019 y el diez de noviembre de 2019— y a una moción de censura al presidente Rajoy —uno de junio de 2018—.

Por otra parte, se observa claramente cómo la crisis afectó al presupuesto destinado a publicidad institucional y no fue hasta el año 2014 cuando volvieron a aumentar las partidas económicas —sin alcanzar, en ningún caso, las cifras anteriores a la crisis económica—.

En este sentido, y es un factor que modifica los criterios para garantizar el pluralismo informativo, el ecosistema digital español se ha transformando completamente en los últimos diez años. Sin embargo, no lo han hecho de la misma forma las distintas leyes que han de desarrollar un marco legislativo adaptativo y transparente que refleje esa evolución y su aplicación al reparto de publicidad institucional.

## **4.2. Demanda y evolución de la transparencia, contratación y rendición de cuentas de la publicidad institucional**

La publicidad institucional tiene dos objetivos coincidentes: ofrecer información a los ciudadanos y que el Gobierno pueda construir su propia imagen de marca (Martínez, 2016). Ambos objetivos necesitan de la transparencia para generar un sistema de confianza y rendición de cuentas entre todos los actores que forman parte de la cadena de valor.

Desde un punto de vista formal, “la publicidad institucional es un servicio de la Administración sujeto a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que han de garantizarse los principios de libre acceso a la licitación, publicidad y transparencia” (Aguado, 2018). Por su parte, el artículo catorce de la Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de la elaboración por parte del Gobierno de un informe anual de publicidad y comunicación en el que se incluyan “todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en la Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”.

La ley prohíbe expresamente aquellas campañas institucionales que tengan como finalidad “destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados; que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales; y que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico”.

Al respecto, es importante recordar que en 2014 el Tribunal Constitucional dictó una sentencia que obligaba a incluir publicidad institucional en los medios concursantes de acuerdo con la audiencia de éstos —otra cuestión era el porcentaje del



presupuesto que había que destinar a cada canal—. En dicha sentencia se afirmaba que “se había producido una violación del principio general de igualdad del artículo catorce de la Constitución Española, al verificarse que se había excluido de la inserción de publicidad institucional a un medio de comunicación particularmente relevante en función de su implantación y audiencia”<sup>17</sup>.

Partiendo de ese escenario, en la actualidad se plantea la necesidad por parte del gobierno central, gobiernos autonómicos y ayuntamientos de repensar su aproximación al reparto de la publicidad institucional.

Desde un punto de vista autonómico y local, uno de los principales problemas radica en que muchas comunidades autónomas y municipios han apostado por replicar la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* de 2005 sin tener en cuenta los nuevos actores implicados y el nuevo escenario digital que se está configurando.

Un análisis de las distintas leyes autonómicas aprobadas en los últimos años nos permite ver que, para garantizar el pluralismo informativo y la libertad de empresa, muchas normativas no tuvieron en cuenta factores de transparencia y contratación como: 1) Creación de una Comisión de Control que elabore los planes de Publicidad y Comunicación Institucional; 2) Publicación de los criterios técnicos de planificación que se debían tener en cuenta a la hora de hacer el reparto de la publicidad institucional: tipo de campaña, contratos celebrados, importe; 3) Hacer públicos los criterios de selección de las agencias de medios seleccionadas; 4) Armonización de los sistemas de medición de audiencias, lectores; 5) Lectura pública de las ofertas económicas de todos los participantes; 6) Elaboración por parte de gobiernos autonómicos y ayuntamientos de un Informe Anual de Publicidad y Comunicación Institucional en el que se incluyeran todas las campañas institucionales llevadas a cabo y previstas en la ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes realizados en los medios correspondientes; 7) Publicación de la información en formatos abiertos y reutilizables; 8) Publicación del presupuesto destinado a campañas específicas, distinguiéndose por interés y relevancia para la ciudadanía, pero también por necesidades de actualidad social; y 9) Publicación de las campañas dedicadas a promover la comercialización de productos y servicios y a atraer inversiones del exterior.

Paralelamente, y desde el punto de vista del análisis legislativo de la rendición de cuentas, se echa en falta un criterio homogéneo tanto en la selección de las agencias de medios como en la post-evaluación de las campañas. Las distintas irregularidades conocidas han demostrado que cuestiones importantes como la post-evaluación, no deba ser realizada por las propias agencias de medios sino por actores independientes (Magallón, 2015).

Desde un punto de vista comunicativo, y teniendo en cuenta cuestiones como la cultura de datos abiertos y la filosofía de los portales open data que persigue alcanzar la transparencia de todos los datos producidos y generados por las administraciones públicas para que el ciudadano pueda acceder a ellos libremente (Tapia y Marín, 2018), se plantea la necesidad de mejorar la comunicación con la ciudadanía en los siguientes casos: 1) Publicación de la ejecución de presupuestos detallada; 2) Publicación de la oferta económica de cada una de las agencias de medios participantes en el concurso; 3) Publicación del sobre técnico y económico ganador del concurso;

<sup>17</sup> Sentencia 160/2014, de 6 de octubre de 2014. Recurso de amparo 2477-2013. Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11056](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11056)

4) Publicación de la documentación presentada que justifique el cumplimiento de las tareas solicitadas; y 5) El desarrollo de visualizaciones del reparto de la publicidad institucional por medios/grupos de comunicación e instituciones que permitan comprobar el pluralismo y la equidad del reparto de la publicidad.

Como subraya Victoria Anderica (2019), “la publicación de información de manera proactiva supone hoy en día la base para que existan políticas basadas en la evidencia. La Administración es la primera reutilizadora de su propia información, la necesita para tomar decisiones. Para que esto ocurra, la información se debe publicar en formatos abiertos y anonimizada, aunque se le vaya a dar un uso interno”.

### 4.3. Nuevos factores y actores que transforman el ecosistema digital

En los últimos años hemos visto de forma creciente cómo, dentro del reparto de publicidad institucional, se empiezan a tener en consideración redes y medios sociales —Facebook, Twitter, Instagram, etc.—, plataformas digitales —sitios web como YouTube—, medios de difusión digitales y plataformas de gestión de la publicidad digital —servicios de publicidad como AdWords—.

Paralelamente, ha sido puesta en cuestión recientemente la interdependencia entre plataformas, empresas tecnológicas, redes sociales y pluralismo informativo (Peirano, 2019) y con ella la relación entre la ciudadanía y la administración. Al respecto, Marcial García señalaba en 2007 que la publicidad institucional ha de entenderse como un proceso de comunicación entre ciudadanos y administraciones que ahonda en la democracia en el marco de dos ejes: asegurar la participación política —en su sentido lato— de los ciudadanos —en cuanto miembros del Estado— y garantizar la efectividad de sus derechos como miembros de la sociedad. Y proponía, por tanto, “adoptar un nuevo modelo de publicidad institucional que ayude a asegurar un mínimo de comprensión de los nuevos retos y conflictos a los que nos enfrentamos que amortigüe sus efectos” (García, 2007).

En este escenario García Llorente defiende la necesidad de “profundizar en la investigación de alguno de estos aspectos, avanzando en la medida de lo posible en la determinación de la relación entre campañas de publicidad institucional y preocupaciones ciudadanas” (García-Llorente, 2015). Se presenta así la necesidad de incluir nuevas variantes como, por ejemplo, el desarrollo de nuevos modelos económicos digitales.

Entre los factores a analizar en este nuevo escenario destacan: la distinción entre creadores de contenidos y medios de distribución y la diferenciación entre concursos de publicidad/creatividad de las campañas y concursos de publicidad de agencias/medios de comunicación.

Como consecuencia de esta redefinición reaparece la importancia de una medición de audiencias transparente: volumen de impresiones, usuarios únicos, conversión y analíticas web, móviles, etc. y la necesidad de una protección de datos con mayor garantía jurídica por parte de las administraciones a la hora de distinguir entre ciudadanos y consumidores —en campañas en Facebook, por ejemplo—.

Por otra parte, se ha demostrado que la falta de una regulación acorde al nuevo escenario digital plantea la imposibilidad de establecer mecanismos organizacionales y deliberativos que permitan la adaptación de los distintos actores a los cambios tecnológicos, políticos y sociales —como por ejemplo la creación de paneles para la medición de audiencias en los teléfonos móviles—.

Desde el punto de vista de la adaptación a las nuevas transformaciones sociales, también están apareciendo —a nivel autonómico y local— cláusulas sociales relacionadas con la prohibición de reparto de publicidad institucional en medios que publiquen anuncios de comercio sexual, pero también con cuestiones como la facilidad en el acceso a la información publicada.

Al mismo tiempo, y en un escenario creciente de desinformación, se plantea la necesidad de redefinir la relación entre publicidad institucional y alfabetización mediática, así como la clara distinción entre contenidos patrocinados y publicidad institucional<sup>18</sup>.

Todos estos factores están haciendo que el marco regulatorio quede obsoleto de manera simultánea por dos razones: por la no resolución de problemas anteriores a la aprobación de la propia ley en 2005 y por la transformación social, tecnológica y económica que se ha producido en estos cerca de quince años.

#### **4.4. Nuevos desafíos sociales, tecnológicos y culturales que necesitan de una legislación para garantizar el pluralismo informativo y la libertad de empresa**

Muchos de los problemas que plantea el nuevo escenario mediático tras la pandemia de COVID-19 necesitan de la aplicación de soluciones identificadas previamente. Y, en el caso de la adaptación de la legislación sobre publicidad institucional al nuevo ecosistema, la “nueva infonormalidad” no las ha modificado sustancialmente.

A nivel estatal, se plantea así la necesidad de crear una comisión/órgano de control independiente que represente a editores, asociaciones de periodistas, académicos, agencias de medios, empresas de medición de audiencias, organizaciones de consumidores, sociedad civil, etc.

Una comisión que —periódicamente, antes y después de cada periodo electoral— vele porque se cumpla la ley y que se puedan incorporar nuevos factores de armonización a los criterios de adjudicación en función de la evolución de los hábitos de consumo, las transformaciones tecnológicas, la aparición de nuevos actores, etc.

A nivel autonómico y local, resulta necesario el establecimiento de mecanismos para hacer públicas las actividades de publicidad y comunicación institucional de las distintas comunidades autónomas, órganos autónomos, empresas públicas y entes públicos dependientes.

Al mismo tiempo, se plantea el debate sobre si deben estar sujetas a los deberes de publicidad las entidades privadas que gestionen servicios básicos tras las privatizaciones o en todo caso, o subsidiariamente, siempre que reciban más del cuarenta por ciento de sus ingresos anuales de contratos públicos<sup>19</sup>.

Además de las necesidades anteriores, cabe preguntarse si las deudas de un medio de comunicación a la seguridad social pueden ser un criterio de valoración para el reparto de publicidad institucional por parte de la administración local.

Por otra parte, resulta evidente la carencia y, por lo tanto, la necesidad de incluir la formación sobre el funcionamiento de las agencias de medios —sistemas

<sup>18</sup> Véase: “La Junta de Andalucía paga por artículos elogiosos de su gestión de la crisis del coronavirus”. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-09/la-junta-de-andalucia-paga-por-articulos-elogiosos-de-su-gestion-de-la-crisis-del-coronavirus.html>

<sup>19</sup> Propuesta de la *Fundación Ciudadana Civio*. Véase: <http://www.civio.es/dev/wp-content/uploads/2015/12/Valoraci%C3%B3n-Anteproyecto-Ley-de-Transparencia-de-Castilla-La-Mancha.pdf>

de audiencias, reparto de soportes— para los profesionales de la administración pública.

En cualquiera de los debates abiertos, parece importante subrayar que la inversión en publicidad institucional municipal es lo suficientemente relevante para que exista una apertura regulada —en cuanto a estructura y contenido— dentro de la filosofía de buen gobierno, transparencia y open data.

En este sentido, y teniendo en cuenta elementos de interoperabilidad entre las distintas administraciones, sería recomendable el desarrollo de un portal web donde se pueda acceder a la información de publicidad institucional de comunidades autónomas y ayuntamientos y un procedimiento armonizado para la gestión de reclamaciones.

## 5. Conclusiones y perspectivas de futuro

La falta de una ley estatal que armonice la regulación de la publicidad institucional de las distintas administraciones puede estar suponiendo un problema para la aparición de nuevos medios en España y la consolidación de los nativos digitales de segunda generación, en la medida en que se sigue valorando su reparto con criterios obsoletos —medios impresos frente a medios digitales, por ejemplo—, sin tener en cuenta la audiencia y replicando los procedimientos ideológicos de opacidad.

No podemos obviar que la publicidad institucional está estructurando, “cada vez más, los modos de afrontar las cuestiones que afectan a nuestras sociedades y el modo de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones públicas desde una lógica tecnocrática” (García, 2007). En este sentido, un reparto transparente y consensuado por todos los actores implicados de la publicidad institucional resulta fundamental dentro de la transición digital que estamos viviendo.

Entre los problemas actuales para la armonización de la publicidad institucional está el de la coordinación territorial; dependiendo de la comunidad autónoma, un mismo partido político puede tener distintas posturas sobre un tema<sup>20</sup>. Por esta razón, la necesidad de establecer una serie de estándares que permitan su armonización y actualización legislativa ha de establecerse sobre cuatro principios: 1) La publicidad institucional está relacionada con el pluralismo informativo; 2) La publicidad institucional se entronca con la libertad de empresa; 3) La transparencia y la rendición de cuentas en torno a la publicidad institucional son fundamentales para recuperar la confianza en los medios de comunicación; y 4) Una legislación obsoleta impide el desarrollo de un ecosistema mediático que compita en igualdad de condiciones.

Desde esta perspectiva, Martínez (2012) señala que “entendemos que debería replantearse una nueva regulación jurídica más uniforme que muestre unos límites claros entre información y publicidad, entre actos comunicacionales —como la inauguración de un edificio público— y las campañas de publicidad institucional, así como que muestre claramente qué campañas de publicidad institucional pueden difundirse durante el periodo electoral y cuáles no, además de lo indicado por la JCE”.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en Navarra el PSN rechazó una enmienda para “no insertar publicidad institucional en ningún medio de comunicación que publique anuncios de prostitución. Véase: “El problema del reparto equitativo del pastel publicitario llega a Navarra”. <https://t.co/Wz3KVadU9n>

Aunque quizá la necesidad más importante sería el desarrollo de una nueva ley de publicidad institucional a nivel estatal que incluyera la alfabetización mediática entre sus prioridades como un mecanismo de defensa ante las nuevas formas de desinformación. En la actualidad, una legislación en torno a los contenidos patrocinados —incluidos patrocinios y publirreportajes—, la transparencia de anunciantes y empresas informativas o la publicidad en medios sociales como Facebook están abriendo aún más el debate en este momento.

Desde este punto de vista, resulta imprescindible la creación de unos estándares para regular/armonizar la publicidad institucional en este nuevo escenario, así como de una comisión/órgano de control independiente que represente a los distintos actores implicados.

Como hemos señalado, la necesidad de dibujar las líneas maestras de este nuevo escenario radica en que la publicidad institucional entronca con la libertad de prensa, la libertad de expresión y la libertad de empresa. Al respecto, parece inaplazable iniciar un diálogo que permita establecer un marco de regulación transparente —equilibrado y conocido por todos— que consiga crear los mecanismos adecuados para incentivar y promover el pluralismo informativo en un nuevo ecosistema digital.

## 6. Financiación

Proyecto: *Impacto de la financiación pública en la economía de las empresas mediáticas privadas. Subvenciones y publicidad institucional. Análisis del caso español (2008-2020)*. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Plan Nacional de I+D+i, Programa Estatal de Generación del Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico (ref. PGC2018-093887-B-I00).

## 7. Bibliografía

- Aguado-Guadalupe, G. (2018). “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España”. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 24(2), 993-1005. <https://doi.org/10.5209/ESMP.62198>
- Aguado, G., Sanmarti, J. M y Magallón-Rosa, R. (2009). “The Effect of the State on the Evolution of Print Media in European Mediterranean Countries”. *International Journal of Communication*, 3, 780-807.
- Disponible en: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/560/352>
- Aguado, G., Sanmarti, J.M y Magallón-Rosa, R. (2017). “Las relaciones Prensa-Estado en el ecosistema digital: Los casos de España y Francia”. *Textual & Visual Media*, 10, 137-152.
- Disponible en: <http://textualvisualmedia.com/index.php/txtvmedia/article/view/48/38>
- Alameda García, D. y Fernández Blanco, E. (2002). “Aproximación conceptual a la publicidad institucional”. *Sphera Publica: Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, 2, 159-174.
- Alvarado, M. y De Andrés, S. (2005). “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social?”. *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 64, 67-73. Disponible en: <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=3&rev=64.htm>

- Anderica, V. (2019). "Transparencia y acceso a la información pública para luchar contra la desinformación". *Cuadernos de periodistas*. Disponible en: <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-para-luchar-contr-la-desinformacion/>
- Cage, J. (2016). *Salvar los medios de comunicación*. Barcelona: Anagrama.
- Cid, R. (2004). "Publicidad Institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol." *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 59. Disponible en: <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulonoticia.asp?idarticulo=2&rev=59.htm>
- Cortés González, A. (2007). *Cultura de paz y publicidad institucional*. Jaén: Alcalá Grupo Editorial.
- Cortés González, A. (2008). "Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa". *Espacios Públicos*, 11. Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67602212.pdf>
- Cortés González, A. (2009). "Publicidad institucional y cultura de paz en los Países Bajos". *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, 612-631. Disponible en: [http://www.revista-latinaacs.org/09/art/849\\_UMA/50\\_67\\_Cortes.html](http://www.revista-latinaacs.org/09/art/849_UMA/50_67_Cortes.html)
- Cortés González, A. (2011). "La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva". *Razón y Palabra*, 75. Disponible en: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/n75/varia\\_75/varia2parte/17\\_cortes-v75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/n75/varia_75/varia2parte/17_cortes-v75.pdf)
- Crettaz, J. (2019). "La publicidad gubernamental en Argentina entre 2000-2017: crecimiento exponencial, usufructo electoral y crisis de los medios". *Cuadernos.info*, 44, 99-115. <https://doi.org/10.7764/cdi.44.1630>
- Di Tella, R. & Franceschelli, I. (2011). "Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals". *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119-151. <https://doi.org/10.1257/app.3.4.119>
- Escolar, A. (2014). "Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco". *Cuadernos de Periodistas*, 28, pp. 14-19. Disponible en: <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/publicidad-institucional-aun-pesebre-y-trabuco/>
- Escolar, A. (2015). "La publicidad institucional, opaca; la publicidad privada, transparente". *20 minutos*. Disponible en: <http://blogs.20minutos.es/arsenioescolar/2015/01/30/la-publicidad-institucional-opaca-la-publicidad-privada-transparente/>
- Fernández Poyatos, M. D. y Feliú García, E. (2012). "La Publicidad Institucional de la Junta de Andalucía". *Pensar la Publicidad*, 2012, 6(1), 115-138. Disponible: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_PEP.2012.v6.n1.38659](http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEP.2012.v6.n1.38659)
- Feliu Albaladejo, A. y Feliu García, E. (2010). "Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana. La Generalitat Valenciana como anunciante". *XII Foro de Investigación en Comunicación. La Comunicación institucional. Estado actual*. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24041>
- Feliu Albaladejo, A. (2011). *La publicidad institucional en la arena parlamentaria española*. Universidad de la Laguna. Tenerife, España: Universidad de la Laguna.
- Feliu Albaladejo, A. (2016). "La publicidad institucional en contexto electorales: límites y abusos". *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y pensamiento. Comunicracia y desarrollo social*. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/50702/Pages%20from%20978-84-945243-2-51-5.pdf?sequence=1>
- Galletero-Campos, Belén; López-Cepeda, Ana-María (2018). "Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: indicadores y pautas de mejora". *El profesional de la Información*, 27(3), 682-691. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.21>



- García, M. (2007). "Publicidad institucional. Una necesaria reflexión a contracorriente". *Redes.com: Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación*, 4, 2007, págs. 291-306. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3672335.pdf>
- García-Llorente, J. (2015). "El Gobierno de España como Anunciante Publicitario: La publicidad comercial e institucional de la Administración General del Estado (2006-2013)". *Razón y Palabra*, 89. Marzo-mayo 2015. Disponible en: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N89/V89/16\\_Garcia\\_V89.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N89/V89/16_Garcia_V89.pdf)
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2004). *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magallón-Rosa, R. (2015). "Publicidad institucional: la mano invisible de las ayudas a la prensa". *Bez.es*. Disponible en: <http://www.bez.es/224071043/Publicidad-institucional-la-mano-invisible-de-las-ayudas-a-la-prensa.html>
- Martínez, E. y Vizcaino, R. (2008). "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/819/81906309.pdf>
- Martínez, E. (2016). "Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012)". *Poliantea*, 21, 105-128. Disponible en: <https://journal.poligran.edu.co/index.php/poliantea/article/view/705/561>
- Martínez Pastor, E. (2012). "Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias". *Comunicación y hombre*, 8, 51-63. doi: <http://dx.doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63>
- Moragas i Spa, M. de (2005). "Publicidad institucional: comunicación y civismo". *Barcelona Metròpolis Mediterrànea*, 6, 72-77. Disponible en: [http://www.publicacions.bcn.es/b\\_mm/ebmm\\_civisme/072-077.pdf](http://www.publicacions.bcn.es/b_mm/ebmm_civisme/072-077.pdf)
- Nafria, I. (2017). "La reinención de The New York Times: Cómo la 'dama gris' del periodismo se está adaptando (con éxito) a la era de los móviles". Disponible en: <http://www.ismaelnafria.com/nytimes/suscripcion-newsletter-y-descarga-libro/>
- PDLI (2016). "La PDLI lleva a la Asamblea de Madrid sus propuestas sobre publicidad institucional". *Plataforma por la Defensa de la Información*. Disponible en: <http://libertadinformacion.cc/la-pdli-lleva-a-la-asamblea-de-madrid-sus-propuestas-sobre-publicidad-institucional/>
- Peirano, M. (2019). *El enemigo conoce el sistema*. Madrid: Editorial Debate.
- Pineda, A. y Rey, J. (2009). "Propaganda y publicidad institucional", *Questiones Publicitarias*, 3,9-32. Disponible en: [http://www.maecei.es/pdf/monografias3/02.Propaganda\\_y\\_publicidad\\_institucional-algunas\\_consideraciones\\_teoricas.pdf](http://www.maecei.es/pdf/monografias3/02.Propaganda_y_publicidad_institucional-algunas_consideraciones_teoricas.pdf)
- Rodríguez Centeno, J.C.; Garrido, M. y Ramos, M. (2008). "Análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas: objetivos y cualidades discursivas". *I+C Investigar la Comunicación*. Actas y memoria final Congreso Internacional Fundación AE-IC. Disponible en: <http://www.ae-ic.org/santiago2008/contents/pdf/comunicaciones/178.pdf>
- Sanmartí-Roset, J. M., Aguado-Guadalupe, G., Magallón-Rosa, R. (2010). "Comparativa de modelos en las relaciones Prensa-Estado: Colombia, Italia, Francia, España y Portugal", *Palabra Clave*, 13(1). Disponible en: <http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1638>
- Tapia López, A., y Marín Palacios, C. (2018). "El Open Data de la Publicidad Institucional". *Revista General De Información Y Documentación*, 28(2), 507-524. <https://doi.org/10.5209/RGID.62837>



Young, S. (2006). “The Convergence of Political and Government Advertising: Theory versus Practice”. *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, 119(1), 99-111. <https://doi.org/10.1177/1329878X0611900110>