

Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo

Miguel Álvarez-Peralta¹; Yanna G. Franco²

Recibido: 8 de abril de 2018 / Aceptado: 28 de septiembre de 2018

Resumen. Este artículo indaga en la controversia científica y periodística sobre el impacto de los fondos públicos destinados a publicidad y comunicación institucional en medios como posible factor distorsionador de la competencia en el mercado mediático. Acomete en primer lugar un estado de la cuestión en la investigación académica para después analizar la cobertura informativa sobre este fenómeno, comparando la información ofrecida por grandes periódicos frente a la de la prensa digital nativa. Se registra un déficit de atención tanto en la literatura científica como en la hemeroteca en papel, lo que contrasta con las denuncias periódicas que recoge el periodismo digital en nuevos medios creados después de la crisis económica.

Palabras clave: Periodismo; Comunicación Social; Modelo de negocio periodístico; Ley de Publicidad y Comunicación Institucional; Prensa digital.

[en] Journalistic independence and public funds: institutional advertising as a distortion of competition in the information market

Abstract. This research focuses on the state of the art about the effects of the administration's budget for Institutional Communication and Advertising in journalistic market, as a potential distortion for fair competitiveness. We review both the academic literature and mainstream newspapers discourses about this phenomenon. Comparing the coverage made by traditional newspapers and the native digital media, we identify a lack of attention both in established mainstream journalism and in academic research, in contrast with the strong criticism within these recently created digital newspapers.

Keywords: Journalism; Journalistic Markets; Institutional Advertising; Journalistic Business Models; Media Regulation; Digital Media.

Sumario: 1. Introducción: definición y objeto de estudio. 2. Estado de la cuestión. 3. Hipótesis y metodología. 4. Evolución reciente de la CSI en cifras. 5. Cobertura informativa sobre publicidad institucional. 6. La cobertura en la prensa "digital nativa". 7. Conclusiones. Bibliografía

Cómo citar: Álvarez-Peralta, M.; Franco, Y.G. (2018). Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo. *Historia y comunicación social*, 23 (2), 285-305.

¹ Universidad de Castilla-La Mancha
E-mail: miguel.alvarez@uclm.es

² Universidad Complutense de Madrid
E-mail: ygfranco@ucm.es

1. Introducción: definición y objeto de estudio

Aunque limitadas a círculos profesionales, periódicamente afloran en España controversias en relación al uso partidista del presupuesto para la comunicación institucional que se realiza a través de medios de comunicación. La legislación vigente ha tratado precisamente de poner fin al conocido “autobombo” con que algunos gobiernos han promocionado su labor con intenciones electoralistas. Pero más allá de esa autopromoción ilegítima con fondos públicos, otro mecanismo menos visible opera con similar intención partidista: el reparto sesgado de publicidad a medios afines, independientemente del contenido de dicha publicidad.

El Presidente de la mayor organización patronal de prensa en España (AEPP) y director del diario en papel más leído (*20 minutos*), lo denunciaba así en la revista de la Asociación de la Prensa de Madrid:

Hay un asunto concreto al que apenas nos referimos ni los medios ni los políticos ni los ciudadanos. Un asunto casi tabú del que nadie habla, que prácticamente ni se menciona pese a que se trata de dinero público, lo administra el poder y lo gasta o invierte de modo a veces sospechoso, rayano en la corrupción. (...) Hablo de la publicidad institucional en los medios de comunicación privados. (...) Nadie se ha puesto a sumar partidas, quizás porque en buena parte son opacas y están dispersas (...) Algunos o quizás muchos dirigentes políticos (...) ponen mucha más publicidad de su institución a los medios afines, aunque no les correspondan tales cantidades por criterios objetivos de tirada, audiencias o afinidad del público que se busca en cada campaña. (...) Los periodistas que llevamos muchos años en el sector en niveles directivos sabemos que estas son prácticas no generalizadas, pero por desgracia frecuentes (Escolar, 2014: 14)

En otra despunte de la polémica, el Secretario General de la Federación Estatal de Sindicatos de Periodistas (FESP) compilaba casos recientes y problemáticas asociadas, resumiendo así su visión:

Los políticos que están al frente de las administraciones utilizan nuestro dinero para alquilar las voluntades de los medios de comunicación. Esta mala praxis, que conlleva una larga serie de daños colaterales para el Derecho a la Información, es práctica habitual en todos los niveles administrativos, y en gran parte de los municipios y autonomías³.

Sentencias judiciales, informes profesionales, organizaciones de la sociedad civil e incluso instituciones europeas (Salaverría y Gómez Baceiredo, 2018: 3) llaman periódicamente la atención sobre este asunto. El propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno ha indicado en sus resoluciones que los planes de medios de las instituciones públicas contienen información “que debe hacerse pública de oficio, por mandato del artículo 8.1 a) de la Ley de Transparencia”⁴.

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante LPCI) formula en su artículo segundo una definición de las campañas

³ Cfr. <http://ctxt.es/es/20170301/Firmas/11430/Publicidad-institucional-medios-independencia-gobierno.htm>

⁴ Cfr. http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE_/2017/38_publicidadinstitucional.html

de Publicidad Institucional como “actividad orientada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguna de las entidades” del sector público estatal. En su Art. 2.b), la ley distingue esta publicidad de las campañas de Comunicación Institucional, categoría que define por exclusión como aquellas “que utilizan formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias”. Para referirnos ampliamente a ambas actividades reguladas por la LPCI, adoptaremos aquí la denominación de Comunicación Social Institucional (en adelante CSI), habitual en la literatura científica (e.g. Rey et al., 2009: 1; Cuesta et al., 2011). Es necesario notar que no existe una terminología definitiva y aporoblemática que delimite con precisión los límites de las formas de CSI a que se refiere la ley, distinguiéndolas de otras formas más sutiles o indirectas igualmente destinadas a promover cambios de valores desde instituciones dependientes del Estado, ni en el terreno académico, ni tampoco entre las propias leyes autonómicas y estatales que regulan esta actividad (Cortés González, 2008b: 234; Pineda y Rey, 2009: 22-23).

Algunas conceptualizaciones, tanto académicas como jurídicas, realizan un loable esfuerzo por establecer que la CSI debe siempre tener una finalidad orientada “al bien común”, o bien operar en un nivel explícito y reconocer abiertamente su objetivo. Pero como bien señalan Pineda y Rey (2009: 30), más allá de las propuestas normativas, cualquier análisis crítico debe reconocer la naturaleza contradictoria de la CSI, que supone

un caso de comunicación no necesariamente propagandística que se produce en condiciones institucionales de emisión propagandística. Esto se debe a la naturaleza peculiar del Estado en tanto que instancia de poder. El Estado implica simultáneamente (a) una estructura coercitiva y (b) un ámbito de preservación y defensa de los intereses generales.

2. Estado de la cuestión

El hecho de que la Comunicación Social Institucional de las administraciones del estado ejerce una enorme influencia en el mercado mediático debido a la inyección de ingresos que supone no es en absoluto un fenómeno desconocido ni novedoso en el terreno de los estudios de comunicación de masas (Yarwood y Enis, 1982: 43-44). Muy a menudo el Estado es el primer anunciante en los países occidentales. En España esto se cumple incluso sin sumar las cantidades invertidas desde comunidades autónomas y entes locales (Pineda y Rey, 2009: 12; Cortés González, 2011: 3). Pese a ello, la literatura científica sobre CSI, además de ser muy limitada, ha priorizado otras vertientes en el tratamiento de este fenómeno, prácticamente convirtiendo en un tabú su efecto sobre la libre competencia.

En primer lugar, advertimos que el grueso de la literatura científica sobre CSI en España está perdiendo actualidad, resultando progresivamente obsoleta debido a la reciente evolución del marco político y económico. En su mayor parte, aun publicados en fechas posteriores, los estudios se refieren a periodos anteriores al declive del bipartidismo y la irrupción de nuevas formaciones en la arena política nacional tras el impacto político-cultural del Movimiento 15M (Feliu-Albaladejo, 2009; Canel y

Sanders, 2010; Gálvez Muñoz, 2011; Feliu-Albaladejo, 2011; Cortés González, 2011; Fernández Poyatos y Feliu García, 2012; Urbina Fonturbel, 2012; García Llorente, 2015; Martínez Pastor, 2016). Ello implica que muy pocos trabajos pueden dar cuenta de la evolución del discurso periodístico, del estado de la cuestión, de la jurisprudencia reciente o de las últimas reformas del marco jurídico a nivel nacional y autonómico.

Por otro lado, buena parte de la literatura publicada se centra en la conceptualización de este tipo de comunicación en un plano teórico y en la discusión sobre sus límites o su deontología (Alameda García y Fernández Blanco, 2002; Cortés González, 2008a; Pineda y Rey, 2009; Collantes, 2009). Existe igualmente un notable número de investigaciones centradas en analizar los contenidos de la CSI (Ramos Serrano, Garrido Lora y Rodríguez Centeno, 2009; García López, 2012), así como sus cualidades discursivas, retóricas y semio-narrativas (Gómez y Aubia, 2009; Ruiz Collantes et al., 2009; Urbina Fonturbel, 2012; Segura-García, 2017), incluso su contenido implícito destinado a fomentar posiciones partidistas de manera encubierta (Guerrero Serón, 2009). Algunos estudios se esfuerzan por tipificar los subgéneros de la CSI para después trazar variaciones en su producción en función del partido de gobierno (e.g. Cortés González, 2011). Incluso los estudios más abiertamente críticos con el uso partidista de la CSI (e.g. García López, 2001; Rey et al., 2009) han tendido a centrarse en su agenda oculta de persuasión ideológica antes que en aspectos económicos estructurales.

Entre los que adoptan esta perspectiva estructural, es frecuente englobar la cuestión como parte de un fenómeno económico más amplio, como por ejemplo el conjunto de las subvenciones a prensa (Fernández Alonso y Blasco Gil, 2014), o los efectos de la crisis sobre el sistema mediático (Fernández Alonso, Guimerà i Orts y Fernández Viso, 2012; Díaz-Nosty, 2011: 28), o el impulso de diferentes sectores económicos según las distintas administraciones (Feliu García y Feliu Albaladejo, 2016), reconociendo implícitamente su impacto en el mercado mediático pero sin poner el foco en la distorsión que puede suponer su reparto arbitrario y opaco, o en todo caso mencionándolo como aspecto secundario de manera superficial (Álvarez-Peralta 2014: 61-62).

La mayor parte de la investigación en nuestro país se ha centrado en estudios de caso desde perspectivas discursivas, referidos a los temas habituales en CSI (sanidad, seguridad vial, violencia contra las mujeres, etc.), o bien en examinar la CSI de alguna institución pública en concreto (Martínez Pastor y Vizcaíno-Laorga, 2008; Papí-Gálvez y Orbea Mira, 2015; Segura-García, 2015, 2017; Rodríguez López y Robles Álvarez, 2016). En cuanto a su escala territorial, resulta más fácil encontrar estudios que analizan la CSI de alguna administración autonómica que la de nivel estatal, probablemente porque ofrecen corpus más abarcables (Feliu García y Feliu Albaladejo, 2011; Feliu Albaladejo y Feliu García, 2012; Fernández Poyatos y Feliu García, 2012; Sánchez Setién, 2014). Cabe destacar trabajos de gran magnitud como el monográfico de 2009 en la revista *Questiones Publicitarias*, en el que se analizan 241 spots pertenecientes a 148 campañas de 41 instituciones (Rey et al., 2009). No obstante, los análisis se centran en aspectos teóricos, formales, retóricos y de contenido, pero tampoco acometen el objeto de estudio aquí planteado.

En conclusión, coincidimos con Cortés González (2011: 3) cuando señala que a diferencia de la comunicación corporativa, de la propaganda partidista o de la publicidad comercial, la CSI “es un objeto de estudio todavía poco trabajado a pesar de su enorme importancia y de la riqueza de los enfoques desde los cuales podemos aproximarnos a la misma”, por lo que “no se entiende la poca bibliografía que en-

contramos al respecto” (sic). En concreto, es patente la necesidad de estudios que afronten específicamente el tratamiento periodístico del fenómeno del impacto de la CSI en términos de distorsión potencial de las dinámicas del mercado informativo.

3. Hipótesis y metodología

A partir de las denuncias mencionadas, de la revisión bibliográfica y del análisis de los datos oficiales publicados por el Gobierno⁵, formulamos las siguientes hipótesis:

- Existen fuertes diferencias en la frecuencia y calidad de la cobertura informativa sobre este fenómeno entre la prensa tradicional en papel y la nueva prensa digital, produciéndose, en la primera, un déficit de atención y un enmarcado de las noticias que sistemáticamente conduce la atención a focos de interés diferentes de la distorsión de mercado.
- Existe también un déficit de investigación académica en España sobre los indicios y denuncias de reparto opaco y sesgado del presupuesto en CSI y sus efectos en el mercado mediático.

Para contrastar estas hipótesis, además de la revisión de la literatura científica, recurriremos al análisis del contenido periodístico aplicando técnicas lexicométricas de CATA (*Computer Assisted Text Analysis*) para estudiar un corpus compuesto por las ediciones digitales completas de cuatro diarios nacionales. La muestra incluye dos diarios que constituyen los principales referentes como prensa nacional no gratuita en papel, *El País* y *El Mundo*, y dos diarios digitales de ámbito nacional de nueva creación: *eldiario.es* e *infolibre.es*. Así mismo, analizaremos fuentes documentales oficiales como los informes del Gobierno sobre inversión en Publicidad y Comunicación Institucional y los del *Acuerdo Marco para la prestación de servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes para difusión de campañas de publicidad institucional* (AM 50-2017)⁶.

4. Evolución reciente de la CSI en cifras

El presupuesto del Estado para CSI fue creciendo desde finales de la década de los setenta, cuando empezó a constituir partidas específicas, hasta finales de los noventa, cuando se estabilizó en torno a los 170 millones de euros (Cortés González, 2011: 13-19). Coincidiendo con las elecciones generales de 2004, el Gobierno del Partido Popular aumentó dicho presupuesto en un 31,7%, hasta 224 millones de euros. El Ministerio de Economía y Hacienda realizó desde un principio el mayor gasto (hasta un 64% del presupuesto total) debido a sus fuertes inversiones con fines comerciales en relación a *Loterías y Apuestas del Estado*, a *Turespaña* y a la venta de Bonos del Estado, que suponían hasta un 93% de su inversión (Ibíd.). Las partidas han ido variando en función de los cambios en el organigrama ministerial de las últimas décadas, pero manteniendo siempre la constante de otorgar un peso creciente a este tipo de publicidad comercial (no regulada por la LPCI) frente a la no comercial (regulada en dicha Ley).

Durante la segunda legislatura del Gobierno de Zapatero el presupuesto se vería reducido a la mitad a raíz de la crisis económica. No volvió a experimentar una lenta

⁵ Cfr. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesElInformes.aspx>

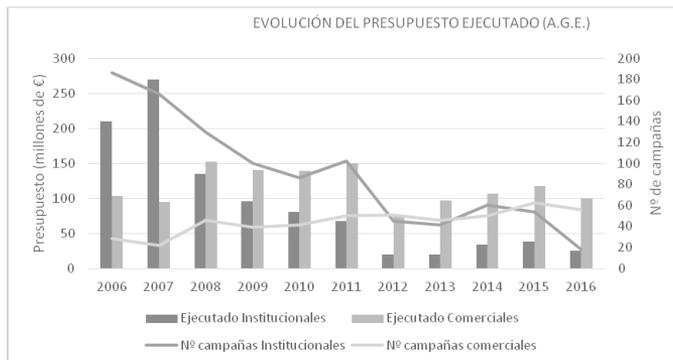
⁶ Cfr. <https://contratacioncentralizada.gob.es/acuerdos-marco>

recuperación hasta el periodo 2013-2015, durante la administración de Rajoy, volviendo a sufrir fuertes recortes en 2016 y 2017.

A partir de 2006, año de entrada en vigor de la LPCI, disponemos de datos sistemáticos sobre los planes de inversión y el presupuesto ejecutado, lo que permite concluir las siguientes tendencias en su evolución:

- Fuerte caída tendencial de campañas institucionales no comerciales tanto en número como en presupuesto desde el año 2009 pese a la leve recuperación en el periodo 2013-2015.
- Creciente “digitalización” de la inversión, que cada vez destina más recursos a campañas en red y menos a medios analógicos. Para 2018, la Administración General del Estado ya planifica más campañas en Internet (62) que en televisión (36), prensa (49) o radio (44).
- La radio ha visto su volumen de inversión reducido en menor medida que la televisión o prensa escrita, si bien en cuanto a cantidad de fondos destinados, el primer medio sigue siendo la televisión.
- Tanto en número de campañas, como en presupuesto planeado como en finalmente ejecutado, la caída tendencial en la última década de las campañas institucionales (sujetas a la LPCI) es mucho mayor que en comerciales (que venden algún producto como deuda o Lotería, no sujetas a las restricciones legales de la LPCI). El presupuesto para estas últimas apenas sufrió recortes hasta 2012, conoció una mayor recuperación en 2013-2015, y su número de campañas ha crecido tendencialmente en todo momento, a diferencia de las no comerciales.

Los gráficos 1 y 2 resumen respectivamente la evolución del gasto planificado y ejecutado en CSI durante la última década (en 2016 no hubo presupuesto).



Gráficos 1 y 2. Evolución de los presupuestos en CSI planificado y ejecutado (respectivamente) por la Administración General del Estado en la última década.

5. La cobertura informativa sobre la publicidad institucional

Si adoptamos la herramienta *Google Trends*⁷ como un primer indicador del interés de los internautas por una cuestión, y por tanto de su presencia en la esfera pública digital, observamos tres macro-fenómenos en la evolución reciente del interés por la “publicidad institucional” (cfr. Gráfico 3): 1) la tendencia en la evolución de las búsquedas relacionadas con este término es decreciente en la última década y estabilizada en los últimos cinco años muy por debajo de periodos anteriores; 2) el momento en que más búsquedas se producen se sitúa entre marzo y julio del año 2005 coincidiendo con los primeros debates sobre una nueva Ley de Publicidad y Comunicación Institucional; 3) se registra un repunte en marzo y abril de 2007, momento en que se aprueba la ley de publicidad institucional autonómica en Andalucía.

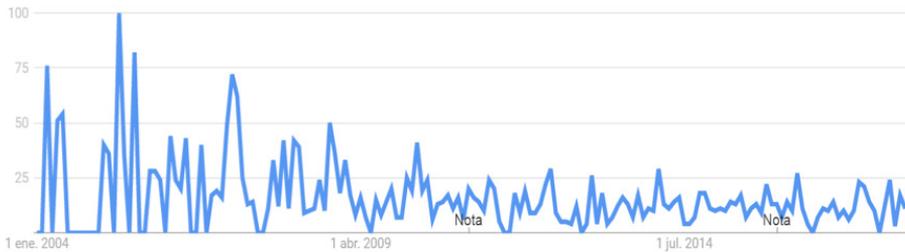


Gráfico 3. Búsquedas realizadas en Google desde España sobre “publicidad institucional” (2004-2018)

Efectivamente, si contrastamos esta evolución con la atención dedicada al tema en los dos principales diarios de referencia en España, *El País* y *El Mundo*, se observa una coincidencia en la tendencia decreciente (y finalmente estabilizada) en el interés por el tema, mucho más marcada en el caso de *El País*. Este diario ha reservado en su edición digital una etiqueta temática o *tag* específico para este asunto, lo que facilita su seguimiento. El Gráfico 4 representa la evolución en el tiempo de la frecuencia de aparición de noticias recogidas en dicha categoría.

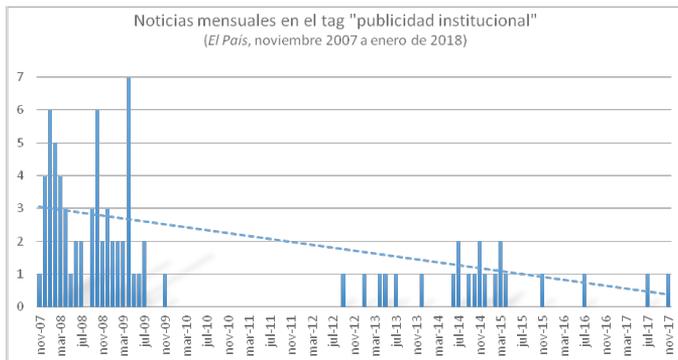


Gráfico 4. Evolución de noticias en el tag “publicidad institucional” de *El País*.

⁷ Cfr. <https://trends.google.es/trends/explore?date=all&geo=ES&q=publicidad%20institucional>

El diario *El Mundo* en cambio no dedica ninguna de sus miles de etiquetas temáticas específicamente a la cuestión de la publicidad institucional o cualquier expresión sinónima que pudiera identificar este mismo campo semántico⁸. Este diario sigue otro criterio editorial, consistente en marcar estas noticias con las etiquetas correspondientes a los partidos, políticos y regiones mencionadas en cada noticia. Pero si recurrimos al buscador avanzado que ofrece *elmundo.es* para rastrear las claves de búsqueda relacionadas, y complementamos con la herramienta de búsqueda avanzada para un solo dominio que ofrece Google, obtenemos un total de 68 resultados desde noviembre del año 2002. Si bien esta selección podría no ser exhaustiva⁹, basta para identificar la tendencia general de su evolución en el tiempo así como las subáreas temáticas que constituyen focos de interés dentro de este asunto a nivel periodístico.

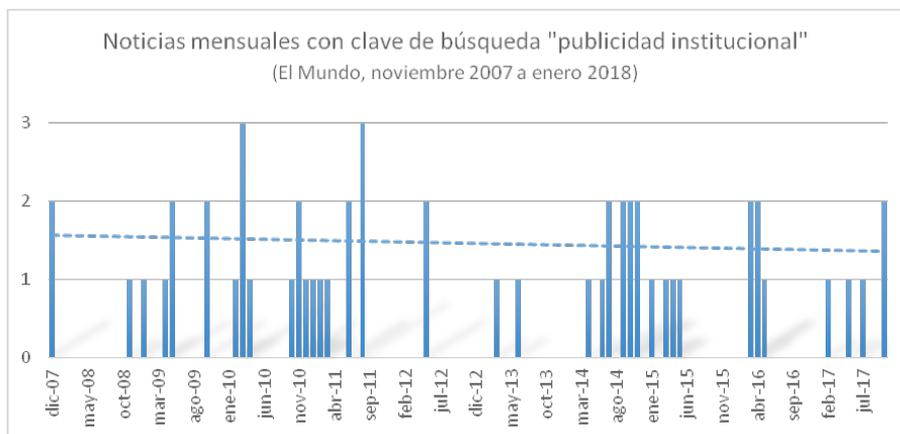


Gráfico 5. Evolución de noticias sobre “publicidad institucional” en *El Mundo*.

En cuando a distribución cronológica, comprobamos que la cobertura informativa durante la última década ha sido escasa (el promedio es de 8,3 noticias al año para *El País* y 5,4 para *El Mundo*) y que la tendencia ha sido marcadamente decreciente en *El País* (2,75 noticias/año entre 2010 y 2017, ambos incluidos) mientras que *El Mundo* ha mantenido una frecuencia más estable.

La baja frecuencia informativa en comparación a otras controversias de interés público, presupuestarias o sobre la acción de gobierno, invita a pensar en la existencia de un punto ciego informativo que recibe atención inferior a la que cabría

⁸ El conjunto de keywords o claves de búsqueda que hemos usado en los diversos buscadores avanzados de cada medio y/o de Google para rastrear el tema ha sido el siguiente: publicidad institucional, publicidad oficial, campaña oficial, campaña institucional, Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, LPCI, propaganda como términos primarios, y autobombo, antipropaganda, plan de medios, transparencia, anuncio, inversión o medios, como términos secundarios. Las claves de búsqueda avanzada incluyen además las derivaciones que comparten lexema (plurales, conjugación, sustantivación, etc.) e involucran diversos tipos de combinaciones (OR, AND, NAND, etc.), ponderaciones y limitaciones por fecha, sitio, nivel de coincidencia, etc. El error detectado al recuperar las noticias de un mismo medio a través de distintos buscadores es en todo caso inferior a 1,2 noticias/año y no altera las conclusiones sobre su tipología, densidad y focos de interés.

⁹ Cabe suponer que excluya algunas noticias cuyo foco principal no sea este tema aunque lo trate de manera secundaria, si bien nuestro corpus no pretende ser una muestra aleatoria sino el conjunto del universo o censo de todas las noticias publicadas en la versión digital.

postular en base a criterios deontológicos y profesionales de noticiabilidad, o incluso la existencia de un tabú consciente, habida cuenta del evidente conflicto de intereses que implica para un gran medio hablar del reparto de dinero público a los medios, que al fin y al cabo actúan como dispositivos privilegiados de mediación social y por tanto como creadores de opinión.

La Tabla 1 resume a modo de “mapa general” la estructura temática de la cobertura informativa sobre este asunto, identificando los distintos focos de interés dentro del macrotema de la publicidad institucional y recogiendo la distribución del mencionado corpus noticioso en seis subáreas temáticas diferentes: 1) *Internacional* (refieren a otros países), 2) *Nivel Autonómico* (se aparta de nuestro objeto de estudio, que es la CSI de nivel estatal en diarios de tirada estatal), 3) *Contenido* (refiere al contenido de compañías concretas, no a su reparto en medios), 4) *Costes* (analiza las cantidades invertidas y su evolución), 5) *Judicial* (denuncias y sentencias relacionadas con la CSI) y 6) *Legal* (debates parlamentarios o sociales sobre la regulación de la CSI). Las categorías potencialmente destinadas a acoger noticias sobre nuestro foco de interés serían principalmente estas tres últimas (4, 5 y 6). Esta tipología nos permitirá contrastar la estructura de las coberturas entre diferentes líneas editoriales, y ponerla en contraste con las de los nuevos diarios digitales.

Llama la atención el desequilibrio temático en función de la distribución territorial. Mientras que por ejemplo *El País* sí ha dedicado en ciertos momentos esfuerzos a denunciar la inyección de fondos públicos a medios afines a nivel autonómico, especialmente en gobiernos nacionalistas de CiU, del tripartito catalán, PNV y Bildu, así como en bastiones tradicionales del Partido Popular como la Xunta de Galicia, la Comunidad Valenciana o Cádiz (prácticamente todas las noticias registradas sobre Andalucía se refieren a esta ciudad en el periodo en que era gobernada por el Partido Popular), este mismo esfuerzo no se percibe a nivel estatal, donde no se registran noticias sobre este uso ilegítimo de la CSI (pese a tratarse de un diario estatal) o bien para la Comunidad de Madrid, donde el diario tiene su sede, que registra un número mucho menor de informaciones en este sentido. Esta observación fortalece la hipótesis del conflicto de intereses.

Subtema	Descripción	Noticias EP y observaciones	EP	Noticias EM y observaciones	EM
Internacional	Noticias de otros países	1 en 2014 1 en 2016 1 en 2018	3	0	0
Contenido de campañas concretas	Se anuncian, exigen o critican campañas concretas en función de su contenido (no entra en el sesgo mediático de la inversión)	12 noticias en 2008, 2 en 2009 1 en 2017	15	2 noticias en 2007	2
Costes / Presupuesto	Noticias sobre costes, recortes, evolución del presupuesto de la CSI	1 en 2015 3 en 2008 2 en 2009	6	1 en 2016 1 en 2015 2 en 2012 3 en 2011 1 en 2010 1 en 2009 3 en 2003 1 en 2002	13

Judicial	Resoluciones judiciales, sesgos en la inversión, falta de transparencia.	2 noticias en 2008 1 en 2009 1 en 2017	4	1 en 2014 1 en 2013 1 en 2004	3
Legal, regulación.	Propuestas o exigencias de regulación, debate parlamentario.	4 noticias en 2008 (aprobación de las respectivas leyes en Madrid y Galicia)	4	1 en 2016 1 en 2013 3 en 2005 1 en 2004 2 en 2003	8
Autonómico	Cataluña	2 noticias en 2007 2 en 2008 7 en 2009 1 en 2013 1 en 2015	13	3 en 2017 1 en 2016 1 en 2015 1 en 2014 2 en 2011 1 en 2010 1 en 2009	10
	Madrid	1 en 2007 2 en 2015	3	1 en 2016 1 en 2014 1 en 2011	3
	País Vasco	1 en 2008 3 en 2013 5 en 2014	9	1 en 2016 2 en 2015 4 en 2014 1 en 2011 1 en 2010	9
	Galicia	1 en 2007 1 en 2008 1 en 2012 3 en 2013 1 en 2014 1 en 2015	8	1 en 2010	1
	Comunidad Valenciana	1 en 2007 1 en 2008 3 en 2009 1 en 2014	6	4 en 2018 2 en 2017 1 en 2014 1 en 2011 2 en 2010	10
	Andalucía	10 noticias en 2008 2 en 2009	12	1 en 2009	1
	Baleares	-	-	1 en 2014 2 en 2010	3
Castilla y León	-	-	1 en 2010 2 en 2009 1 en 2008	3	
Comparativo	Cataluña, PV y Galicia	-	-	1 en 2014	1
			83	TOTAL	68

Tabla 1. Distribución en subáreas temáticas de las noticias sobre CSI en *El País* (EP) y *El Mundo* (EM).

El mismo fenómeno puede observarse en *El Mundo*, que registra muchas más informaciones de nivel autonómico (nuevamente con especial incidencia en País Vasco y Cataluña) que a nivel nacional o en la Comunidad de Madrid. La mayor

parte de las informaciones, por tanto, se limitan a administraciones de nivel no estatal. Esto llama la atención tratándose de diarios de nivel estatal que además han ido eliminando y reduciendo secciones y redacciones territoriales en favor de su edición nacional a causa de la crisis económica.

En el caso la estructura temática de la cobertura realizada por *El País*, tanto a nivel nacional como autonómico, la categoría más nutrida es la de las informaciones o artículos de opinión destinados a criticar, exigir o anunciar campañas concretas en función de su contenido. Son noticias que no ponen el foco en el coste y menos en aún en la relación con los criterios de selección de los medios receptores de inversión, sino en la función social de los mensajes comunicados (su relación con la salud pública, la seguridad vial, la igualdad de género, etc.). En segundo lugar aparecen las noticias sobre aumentos o recortes en el presupuesto para CSI, pero que sistemáticamente obvian la cuestión de la distorsión de la competencia mediática.

Se registran un total de 14 noticias candidatas a tratar el tema que aquí nos interesa (impacto de la inversión sobre el mercado mediático a nivel estatal), que pertenecen a las categorías etiquetadas como Legal, Judicial y Presupuestario. De todas ellas, sólo dos noticias se han producido en los últimos ocho años. Corresponden a los siguientes titulares:

La justicia obliga a Defensa a divulgar sus gastos en publicidad institucional
E. G. S. - 24/11/2017 - El Consejo de Transparencia ha ganado el pleito que le puso el ministerio para evitar dar los datos.

Economía gasta dos millones en publicitar su “esfuerzo intenso”
David Reiner - 24/03/2015 - Una campaña de publicidad institucional difundirá las acciones del Gobierno para favorecer la recuperación económica.

La primera informa de la sentencia que obliga al Ministerio de Defensa, tras perder su recurso judicial, a atender la solicitud de un ciudadano que pide publicar los datos de la inversión en CSI de ocho ministerios entre 2012 y 2015, detallando años, campañas, número de inserciones, tarifas y en qué medios de comunicación se pusieron los anuncios. Por tanto, aunque de manera indirecta, la noticia efectivamente constituye una excepción que alude implícitamente a nuestro foco de interés. La segunda noticia, en cambio, se limita a denunciar el “autobombo” del Ministerio de Economía, sin mencionar posible sesgo en su reparto a medios. En una revisión detallada del conjunto de noticias del *tag* “publicidad institucional” así como de las recuperadas a través de sistemas de los sistemas de búsqueda del medio y de Google, no hemos registrado ninguna que haga referencia directa a esta cuestión, comprobando así la existencia de un tabú significativo.

Repitiendo este proceso para el diario *El Mundo*, encontramos resultados paralelos. Incluso en las informaciones en que de facto incursiona en el tema que aquí nos preocupa, en realidad está al mismo tiempo evitando tematizar directamente el perjuicio principal de la alteración de la competencia entre medios. Dos buenos jemplos son estas noticias:

Competencia investiga a grandes empresas de publicidad españolas por pactar precios - 30/05/2016 Quico Alsedo, Pablo Herraiz y Víctor Martínez.

Competencia incoa expediente a cinco agencias de medios que se repartieron los contratos del Estado - 13/09/2016- Víctor Martínez, Pablo Herraiz y Quico Alsedo.

Aunque de facto está tratando directamente con la cuestión del reparto de fondos públicos a medios, limita su análisis a las agencias contratistas, sin mencionar en ningún momento los criterios de reparto final a medios y el posible sesgo para su competencia. Una dinámica se repite para el conjunto de las noticias encontradas en ambos diarios que cumplen esta condición. Otra excepción puntual y parcial al tabú en ambos diarios se produjo a tenor del “Caso Púnica”, donde ambos recogen noticias (como tema secundario, no en titulares) sobre el pago de gobiernos autonómicos a medios afines a cambio de trabajos de reputación para cargos públicos, si bien no siempre especifican que dichos pagos era vía inserciones de CSI.

Conviene analizar también otras etiquetas temáticas relacionadas, aunque no sinónimas, que pudieran acoger las informaciones que estamos buscando. Evaluadas por ejemplo todas las noticias del *tag* “Transparencia” en *El País*, desde enero de 2014, año electoral en que irrumpieron nuevas fuerzas políticas que aprovecharon la erosión del bipartidismo (Podemos y Ciudadanos), ninguna de ellas alude al asunto en cuestión. Tratan fundamentalmente la transparencia de los partidos, las actuaciones del Consejo de Transparencia, los patrimonios e ingresos de cargos públicos o de la Casa Real, e información oficial sobre presupuestos públicos, pero ninguna se refiere a la transparencia del gasto público en CSI.

El mencionado *tag* no existe en el diario *El Mundo*, que sin embargo sí dispone, como también lo hace *El País*, de uno específico sobre medios de comunicación, que sin embargo tampoco ofrece resultados diferentes. Por ejemplo, de las casi 30.000 noticias que recoge esta categoría en las últimas tres décadas para *El País*, solo tres de ellas contienen la expresión “publicidad institucional” y ninguna con la perspectiva que buscamos. Otro tanto ocurre con las que muestra el diario *El Mundo* para dicha etiqueta.

En conclusión, si las irregularidades relacionadas con la CSI involucran tanto al poder político que la reparte como a los medios de comunicación que las reciben, la cobertura periodística en los diarios de referencia oculta este segundo agente involucrado poniendo el foco (de forma muy esporádica y limitada) únicamente en el primero, las administraciones. Es decir, los medios se autoexcluyen de la controversia, lo que refuerza la hipótesis del tabú consciente en virtud de un conflicto de intereses.

La escasa información sobre el tema a nivel nacional se centra en informar del contenido o cambios presupuestarios de las campañas, del autobombo o de la propaganda ideológica inapropiada, pero sistemáticamente excluye de la controversia las denuncias de adulteración del mercado informativo, el “dopaje” a medios cuya línea editorial resulte políticamente beneficiosa para la administración que reparte la CSI.

Puesto que varias noticias analizadas denuncian gastos excesivos en CSI, o bien recogen propuestas de partidos para regular dicho reparto, cabe interpretar como subyacente o implícito el posible reparto sesgado a medios afines, pero prácticamente ninguna lo tematiza abierta y explícitamente del mismo modo que, como veremos, lo ha hecho la prensa nativa digital. En el caso de que alguna noticia no hubiera sido detectada por los sistema de recuperación aquí aplicados, debido a que no emplease ninguno de los términos que hemos empleado como *keywords*, el hecho de que aparecieran uno o dos titulares en el periodo considerado no salvaría el déficit informa-

tivo ni impediría que, desde el punto de vista del *Agenda Setting*, la desatención en los diarios de referencia hacia esta cuestión sea patente y perjudicial para la salud de nuestra democracia.

6. Cobertura en la prensa “digital nativa”

En los diarios digitales que nacieron ya en Internet sin haber tenido edición en papel, y especialmente en los nacidos en la etapa post-crisis económica e incluso post-15M, el tratamiento de esta cuestión es muy diferente. Veamos el caso de dos medios como son *eldiario.es* e *infolibre.es*, de línea editorial progresista, que “ofrecen una forma de hacer periodismo muy en consonancia con lo que la sociedad actual reclama (...) claro ejemplo de un periodismo realizado por periodistas que reivindican su oficio y aspiran a comprar su libertad” (Rubio Jordán, 2014).

Desde 2013 a 2017 (inclusive) solo *eldiario.es* ha publicado un total de 80 noticias relacionadas con este asunto: un promedio de 16 noticias/año, casi el doble que *El País* o el triple que *El Mundo*. Presenta además una tendencia creciente en vez de decreciente (cfr. Gráfico 6), siendo 2017 el año en que más noticias sobre el tema se han publicado. Pero el contraste con la prensa de papel no es sólo cuantitativo, es principalmente cualitativo.

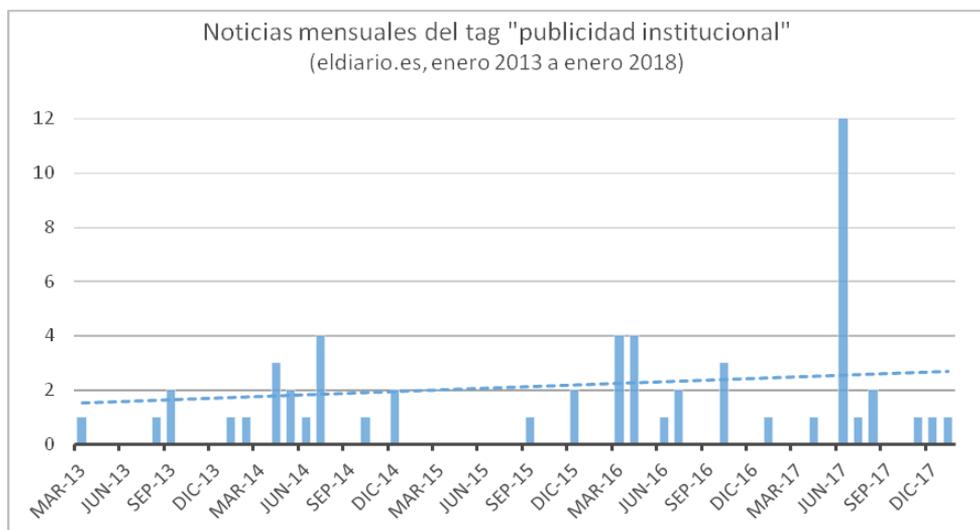


Gráfico 6. Evolución noticias del tag “publicidad institucional” en *eldiario.es*

El impacto de la CSI sobre el mercado mediático no solo no es un tabú para *eldiario.es*, sino que es el objeto principal de su cobertura informativa sobre este tema, su primer centro de interés. Esto queda patente en un análisis de contenido que contraste las tablas de titulares de ambos medios, o bien comparando la tabla de frecuencias léxicas (Álvarez Peralta, 2015: 197-208) construida a partir de los términos usados en los titulares del tag “Publicidad Institucional” en *eldiario.es* y en *El País*. Mientras el término diferencial característico de la cobertura de *eldiario.es* es “me-

dios” (el primero distinto a los compartidos por ambos universos léxicos), en *El País* es “campana” (Cfr. Tabla 2). Ello es coherente con su atención al efecto de la CSI sobre los medios y sobre el “autobombo” electoral de los partidos, respectivamente.

Un análisis detallado de casos revela cómo efectivamente *eldiario.es* se ha centrado en denunciar la adulteración del mercado mediático, por eso acude a términos como *medios, dinero, euros, reparto, web* o *afines* que por ello aparecen destacados en su tabla de frecuencias léxicas, mientras que el segundo se ha especializado en denunciar las campañas ilegítimas en época electoral, por lo que sus *keywords* característicos (i.e. con alta frecuencia y en contraste con el corpus anterior) son *campana, electoral, elecciones, precampaña, propaganda* o *voto*. El análisis cualitativo en detalle de las noticias confirma esta observación.

<i>El País</i> (F>2)		<i>eldiario.es</i> (F>3)		<i>infoLibre.es</i> (F >2)							
32	publicidad	3	publicos	32	publicidad	5	anuncios	18	publicidad	3	comunicación
15	<u>campana</u>	3	critica	26	institucional	5	<u>Madrid</u>	11	millones	3	<u>periódicos</u>
13	Gobierno	3	Teófila	21	Gobierno	5	Feijóo	10	euros	3	conocer
9	institucional	3	alcalde	18	<u>medios</u>	5	<u>Canal</u>	9	<u>medios</u>	3	millón
9	millones	3	Consell	15	euros	5	<u>Razón</u>	7	institucional	3	Méndez
8	Xunta	3	Fomento	11	<u>reparto(e)</u>	4	Transparencia	5	pagó	3	grupo
7	<u>electoral</u>	3	<u>reparto</u>	9	<u>dinero</u>	4	audiencia	4	Castilla-La	3	<u>Pozo</u>
7	ley	3	gastos	9	Xunta	4	Urkullu	Mancha			
6	<u>elecciones</u>	3	Madrid	8	González	4	<u>Metro</u>	4	Gobierno		
6	propaganda	3	Cádiz	7	millones	4	lema	4	campanas		
6	euros	3	gasta	7	<u>web</u>	4	Ley	4	Cospedal		
5	Ayuntamiento	3	<u>voto</u>	7	PNV			4	Madrid		
5	oficial	3	CAC	6	campana			4	<u>beneficiados</u>		
4	Barcelona	3	CiU	6	Aguirre			4	años		
3	<u>precampaña</u>			6	<u>afines</u>						
3	bipartito										
3	oposición										

Tabla 2. Tablas de frecuencias léxicas de los titulares sobre CSI en *El País*, *eldiario.es* e *infoLibre.es*

Además, *eldiario.es* recoge en lugares altos de su tabla de frecuencias algunas marcas comerciales concretas relacionadas con escándalos de adulteración del mercado y prevaricación en el reparto de fondos, como son *Canal de Madrid*, *Metro de Madrid* y el diario *La Razón*. Estos titulares relacionando el “dopaje” de medios con marcas comerciales concretas son una práctica ausente en los diarios de papel, tanto en *El Mundo* como en *El País*, que no registran ninguno similar en toda su extensa

trayectoria. En el caso de *eldiario.es*, sin embargo, contradiciendo el clásico adagio periodístico, perro come perro. Algunos titulares que ejemplifican el hincapié que hace esta línea editorial en este enfoque son los recogidos en la Tabla 3:

Una sentencia obliga al Ministerio de Sanidad a revelar cuánto dinero reparte en publicidad a cada medio -13/03/2018
 El Gobierno de Canarias oculta el nombre de los medios informativos en los que se anuncia -10/12/2017
 El Gobierno pierde el primero de ocho recursos para mantener en secreto el reparto de publicidad en medios -24/11/2017
 Así reparte el Gobierno valenciano la publicidad institucional entre los medios de comunicación -05/08/2017
 Godó y Zeta se reparten el 44,5% de la publicidad institucional de la Generalitat -08/06/2017
 Periodistas subvencionados -07/06/2017
 La Agencia Tributaria favorece a la web de Alfonso Rojo con dinero de la publicidad institucional -06/06/2017
 Aguirre y González dieron 240.000 euros entre el Canal y Metro a El Pulso, una web sin audiencia -06/06/2017
 La Razón se llevó del Metro el 60% de los anuncios en prensa con los Gobiernos de Aguirre y González -05/06/2017
 Comprar medios y periodistas con el dinero público -05/06/2017
 El PSOE pide la comparecencia de la vicepresidenta por la ocultación del reparto de publicidad institucional -05/06/2017
 Las organizaciones de periodistas afean las maniobras del Gobierno para ocultar cómo reparte la publicidad -05/06/2017
 El Canal de Isabel II repartió 1,88 millones a La Razón en publicidad institucional en diez años -20/04/2017
 Aguirre y González premiaron a los medios afines en el reparto de la publicidad de Sanidad -18/03/2017
 Compromis pregunta al Gobierno por qué “beneficia a medios cercanos a Rajoy” -14/10/2016
 Losantos carga contra *eldiario.es* por revelar que es de los más beneficiados por la publicidad institucional -14/10/2016
 El Gobierno beneficia a La Razón, ABC y la web de Jiménez Losantos en el reparto de anuncios -13/10/2016
 El Canal de Isabel II pagó 141.031 euros en anuncios a una web sin audiencia -27/05/2016
 Gallardón repartió ocho millones de euros en publicidad entre medios afines durante los años de bonanza -29/03/2016
 Así beneficiaba Botella a los medios afines al PP con el reparto de la publicidad del Ayuntamiento -28/03/2016
 Defensa insiste en insertar los mismos anuncios en los periódicos sin tener en cuenta la audiencia -21/06/2014
 Defensa repartirá la publicidad institucional en prensa sin tener en cuenta el número de lectores -18/02/2014
 La Razón y ABC, los periódicos que más dinero recibieron de una campaña contra la violencia de género -05/09/2013
 Los editores piden que la publicidad institucional se someta a la Ley de Transparencia -21/05/2013

Tabla 3. Noticias en *eldiario.es* que mencionan la distorsión del mercado informativo vía CSI.

Pese a tener menos años de vida (fundado en septiembre de 2012) y muchos menos recursos o volumen de negocio que la prensa de referencia en papel, el periódico digital *eldiario.es* muestra una densidad informativa mucho mayor acerca de la adulteración del mercado informativo. Aunque quizá se deba precisamente a ello, considerando que debido a factores deontológicos o políticos no hubiera entrado en repartos sesgados por lo que no solo no exista conflicto de intereses, sino que el conflicto opere en sentido opuesto: que exista un interés comercial directo en que el reparto sea transparente y objetivo para mejorar sus opciones de competencia. No lo sabremos hasta que no se publiquen o filtren los detalles de los planes de medios institucionales, pero así se deduce de la intervención del director de este medio en la Comisión Constitucional del Congreso el 10 de abril de 2014¹⁰.

Efectivamente, la insistencia de esta línea editorial en un fenómeno sistemáticamente oculto en las anteriores subraya la hipótesis inicial del conflicto de intereses. En este caso, el interés del nuevo medio sería evitar una distorsión del mercado que le perjudica comercialmente. Así lo explicitaba este medio en un editorial titulado “Comprar medios y periodistas con el dinero público”¹¹, el 5 de junio de 2017:

¹⁰ Cfr. https://www.eldiario.es/politica/Ignacio-Escolar-propone-transparencia-incluya_0_120388899.html

¹¹ Cfr. https://www.eldiario.es/politica/Ignacio-Escolar-propone-transparencia-incluya_0_120388899.html

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, los datos del reparto de la publicidad institucional son secretos en casi todas las administraciones españolas. Con esos fondos, algunos políticos compran periodistas, portadas, editoriales, columnistas, tertulianos... Detrás de la opacidad en este reparto publicitario se esconde la principal palanca para controlar a la prensa: una poderosa herramienta para la propaganda y la censura. (...) En muchos casos, la publicidad no depende de tu audiencia, sino de cómo te portes con el político de turno, que decide con arbitrariedad y utiliza el dinero de todos para alimentar su propia red clientelar. Las pocas ocasiones en las que trascienden detalles concretos sobre el reparto publicitario en las administraciones públicas queda claro cuál es el motivo de tanto secreto: ocultar el rastro de la compra de periodistas y el pago de favores a los medios afines.

- Así repartió el Gobierno de Lambán el millón de euros que gastó en publicidad institucional en 2017 - 22/02/2018
- El empresario que admitió la financiación ilegal del PP declara que se le compensó con el 'impuesto publicitario' de Aguirre - 04/01/2018
- Golpe de Carmena a la corrupción periodística - 13/08/2017
- Un informe europeo advierte de la influencia de las instituciones públicas en los medios españoles - 25/06/2017
- Sistema de medios en España: diez reformas pendientes - 19/04/2017
- La editora de 'El País' fue el grupo más beneficiado en el reparto de publicidad de la Junta de Andalucía desde 2011 - 23/02/2017
- Cifuentes destina 20 millones a publicidad institucional para los dos próximos años - 08/07/2016
- Los medios de comunicación de los obispos fueron los más beneficiados en el reparto de publicidad de Cospedal - 14/06/2016
- Aguirre y González gastaron desde 2006 casi 55 millones de euros del Canal de Isabel II en publicidad en medios - 25/05/2016
- Cospedal pagó un millón por publicitar a Castilla-La Mancha en la tele navarra de Méndez Pozo - 06/05/2016
- Cospedal pagó más de 38 millones de euros en publicidad a medios de comunicación mientras gobernó Castilla-La Mancha - 05/05/2016
- El Ayuntamiento de Madrid pagó 20,3 millones en publicidad a medios de 2013 a 2015 - 25/03/2016
- El Tribunal de Cuentas ve irregularidades en la publicidad institucional entre 2010 y 2012 - 06/05/2015
- Madrid gasta 10,6 millones de euros en publicidad institucional en período preelectoral - 15/03/2015
- Propaganda institucional en los límites de la ley - 24/10/2014
- UPyD denuncia al Gobierno vasco por pagar informaciones con dinero público - 14/07/2014
- Hacienda se gastará 77 millones en publicidad - 01/04/2014
- El Gobierno gastará 2,5 millones para 'vender' su reforma laboral - 30/11/2013
- Malos tiempos para el periodismo de proximidad - 17/03/2013

Tabla 4. Titulares en *infoLibre.es* que mencionan la distorsión del mercado informativo vía CSI.

En cuanto a la cobertura realizada por *infolibre.es* (nacido en marzo de 2013), en primer lugar es necesario notar que la producción periodística de este medio, en consonancia con sus menores ingresos y presupuesto, es sensiblemente menor no sólo que la de los grandes medios de papel, sino también a la de *eldiario.es*. No es precisa sin embargo una extensa argumentación para concluir que la cobertura realizada por *infolibre.es* acerca de esta controversia coincide en un línea editorial paralela a la adoptada por *eldiario.es*. Al igual que hiciera *El Mundo*, *infoLibre* no dedica un tag específico a esta cuestión, sino que ubica las noticias relacionadas en etiquetas como “Medios de Comunicación”, “Campañas Publicitarias” y “Transparencia”, o bien en las que hacen

referencia a cada actor político implicado. Aplicando un criterio de recuperación idéntico al usado en los casos anteriores, recuperamos un corpus de titulares que evidencian una línea editorial que no sólo da cabida, sino que otorga prioridad a la denuncia de la injerencia que la CSI supone en el mercado informativo.

Del mismo modo, ya en la tabla de frecuencias de su nube léxica (cfr. Tabla 4) destacan términos relacionados con el sesgo de mercado (*medios, beneficiados, diarios, Pozo*) antes que el eje léxico relacionado con el autobombo electoral (*campaña, precampaña, voto, elecciones*), con lo que su estructura temática se revela más próxima a la de *eldiario.es* que a la de *El País*.

Las diferencias que venimos estableciendo entre la cobertura de la prensa tradicional y la de los nuevos digitales se ponen de manifiesto nuevamente al practicar una serie de búsquedas múltiples (*tags*, búsqueda avanzada de Google, redes sociales y buscador avanzado del medio) sobre los casos concretos de reparto sesgado de CSI favoreciendo a medios afines que más han circulado en la esfera pública digital, los que se han dado a conocer gracias a preguntas parlamentarias o filtraciones desde la propia institución (cfr. Tabla 5).

	<i>eldiario.es</i>	<i>El País</i>	<i>infoLibre.es</i>	<i>El Mundo</i>
Caso Ministerio de Sanidad	Si	No encontrado	No encontrado	No encontrado
Caso Alfonso Rojo	Si	No encontrado	Si	No encontrado
Caso El Pulso	Si	No encontrado	No encontrado	No encontrado
Canal Isabel II, La Razón y otros medios	Si	No encontrado	Si	No encontrado ¹²
Caso Arpegio	Si	Si	Si	Si
Caso Botella	Si	No encontrado	Si	No encontrado
Denuncia de Compromís	Si	No	No encontrado	No encontrado

Tabla 5. Comparativa de cobertura sobre casos de uso ilegítimo de la CSI para distorsión de la competencia en el mercado informativo.

7. Conclusiones

En el presente estudio hemos confirmado la ausencia casi total de indagación académica en España sobre la distorsión de la libre competencia en el mercado informativo que supone el posible reparto sesgado de CSI a medios afines que algunos empresarios, periodistas, académicos y políticos vienen denunciado. Es por tanto deseable incrementar la dedicación de esfuerzos y recursos de investigación a este asunto para revertir en la sociedad vías para la profundización de la calidad democrática.

Así mismo, hemos registrado una atención marcadamente desigual en diferentes líneas editoriales, confirmando una escasez muy significativa de esta controversia en la prensa tradicional de referencia, en contraste con la atención prestada al mismo tema por parte de los nuevos diarios digitales que hemos analizado.

Tanto en el caso de la investigación académica como la cobertura informativa en prensa tradicional, la atención prioriza la evolución de los presupuestos para CSI, el

¹² EP y EM lo tratan como parte del caso Lezo, pero no la influencia de la publicidad institucional anticompetitiva en el mercado.

análisis discursivo o de contenido de las campañas, los debates en torno a su legislación e incluso su influencia como factor económico para diversos mercados pero sin apenas tematizar explícitamente la distorsión de la libre competencia que potencialmente supone para el mercado informativo.

Nuestras observaciones apuntan pero no confirman que se podría estar produciendo una transición desde una lógica del autoelogio directo por parte del poder político (a menudo referido como “autobombo”) que implica un mal uso de la CSI para dar a conocer los éxitos de la administración en periodos cercanos al electoral (Cortés González, 2011: 19), hacia otra lógica que podríamos denominar de autoelogio delegado (una suerte de “autobombo indirecto”) en la que los presupuestos para CSI se inyectarían en el mercado de manera sesgada con relativa independencia de sus contenidos y modalidades discursivas concretas, contratando mayores cantidades con medios cuya línea editorial es afín a la tendencia política del partido que la promueve.

Pese a que la ley exige publicar los planes de medio a las administraciones a nivel nacional, de facto el reparto de CSI entre medios sigue siendo opaco con muy escasas excepciones, porque generalmente cada administración contrata con un número muy reducido de agencias privadas de medios y esta es la información publicada por el momento en el portal oficial de transparencia. Nuestra recomendación al respecto es el desarrollo de reglamentos que obliguen a publicar en detalle estos planes de medios para prevenir y evitar cualquier sesgo que pudiera estar distorsionando la libre competencia en el mercado informativo en función de afinidades políticas. Ello permitiría prevenir un daño que, como expresaba el responsable del recientemente creado Observatorio sobre Publicidad Institucional¹³, excede el ámbito del mercado informativo, afectando al conjunto de la sociedad y a la calidad de nuestra democracia:

Desde ese heterogéneo mirador, hemos visto durante muchos años cómo la inmensa mayoría del dinero público destinado a publicidad institucional acaba en los grandes grupos editores y apenas llega al resto del sector. Con esas prácticas, no solo se incumple la LPCI, sino que además se pueden estar vulnerando otras leyes claves en el funcionamiento de la economía de mercado. Por ejemplo, las de la libre competencia. (...) Me atrevo a ir incluso un poco más lejos: se estarían vulnerando también principios básicos del Estado democrático, se estaría atentando contra la libertad de prensa (Escolar, 2014: 18).

Si las irregularidades relacionadas con la CSI involucran al menos dos polos, administraciones y medios, corruptor y corrompido, la cobertura periodística (así como la investigación académica) no debe sistemáticamente obviar uno de los polos para señalar únicamente al otro, los periodistas no deben autoexcluirse de la controversia, pues dicho tabú estaría evidenciando de facto el influjo de un potente conflicto de intereses.

¹³ Cfr. <http://www.publiobservatorio.com>

8. Bibliografía

- Alameda García, D. y Fernández Blanco, E., 2002. Aproximación conceptual a la publicidad institucional. *Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, no. 2, pp. 159-174. ISSN 1180-9210, 1576-4192.
- Álvarez Peralta, M., 2015. *La crisis en portada: representaciones de la crisis económica en la prensa española de referencia (2008-2012)*. S.l.: Universidad Complutense de Madrid.
- Álvarez-Peralta, M., 2014. La crisis estructural del periodismo en España. *El Viejo topo*, no. 322, pp. 58-64. ISSN 0210-2706.
- Canel, M.J. y Sanders, K., 2010. Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión/Mapping the field of Government Communication Research. *Comunicación y Sociedad*, vol. 23, no. 1, pp. 7-48. ISSN 02140039.
- Collantes, F.X.R., 2009. El Estado es el producto Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 268-293. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/qp.119.
- Cortés González, A., 2008a. Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa. *Espacios públicos*, no. 22, pp. 226-237. ISSN 1665-8140.
- Cortés González, A., 2008b. Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa. *Espacios Públicos* [en línea], vol. 11, no. 22. [Consulta: 19 febrero 2018]. ISSN 1665-8140. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=67602212>.
- Cortés González, A., 2011. La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva. *Razón y Palabra* [en línea], vol. 16, no. 75. [Consulta: 7 febrero 2018]. ISSN 1605-4806. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=199518706053>.
- Cuesta, U., Ugarte, A., Gaspar, S. y Menéndez, T., 2011. Comunicación social institucional y salud: El caso de Madrid Salud del Ayuntamiento de Madrid. *II Congreso Internacional Ciudades Creativas*. S.l.: s.n.
- Díaz-Nosty, B., 2011. *Libro negro del periodismo en España*. Madrid: Asociación de la Prensa de Madrid. ISBN 978-84-87641-47-3. PN5314 .D53 2011.
- Escolar, A., 2014. Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco. *Cuadernos de Periodistas*, vol. 28, pp. 14-19. ISSN 1989-3876.
- Feliu Albaladejo, Á. y Feliu García, E., 2012. *Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana: la Generalitat como anunciante* [en línea]. S.l.: Fragua. [Consulta: 17 febrero 2018]. ISBN 978-84-7074-498-3. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24041>.
- Feliu García, E. y Feliu Albaladejo, Á., 2011. La publicitat institucional a Catalunya. [en línea], [Consulta: 17 febrero 2018]. ISSN 2014-0304. DOI 10.2436/20.3008.01.84. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/19929>.
- Feliu García, E. y Feliu Albaladejo, Á., 2016. Publicidad institucional y cambio de gobierno.
- Feliu Albaladejo, Á., 2009. Los ámbitos de la publicidad institucional. *Comunicación. Memoria, historia, modelos*. S.l.: Edipo, pp. 428-436.
- Feliu Albaladejo, Á., 2011. La publicidad institucional en la arena parlamentaria española. *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 66, pp. 1-28.
- Fernández Alonso, I. y Blasco Gil, J.J., 2014. Press subsidy policies in Spain in the context of financial crisis (2008-2012): An analysis of the Catalan case. *European Journal of Communication*, vol. 29, no. 2, pp. 171-187. ISSN 0267-3231. DOI 10.1177/0267323113518288.
- Fernández Alonso, I., Guimerà i Orts, J.À. y Fernández Viso, A., 2012. Impacto de la crisis

- económica en las políticas de comunicación de la Generalitat de Cataluña (2011). *Derecom*, no. 18, pp. 8. ISSN 1988-2629.
- Fernández Poyatos, M.D. y Feliu García, E., 2012. La Publicidad Institucional de la Junta de Andalucía. *Pensar la publicidad*, vol. 6, no. 1, pp. 115-138. ISSN 1887-8598. DOI http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEP.2012.v6.n1.38659.
- Gálvez Muñoz, L.A., 2011. La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional y su aplicación en período electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 92, pp. 171-193. ISSN 0211-5743.
- García Llorente, J., 2015. El Gobierno de España como anunciante publicitario: la publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013). *Razón y Palabra* [en línea], vol. 19, no. 89. [Consulta: 17 febrero 2018]. ISSN 1605-4806. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=199536848029>.
- García López, M., 2001. *Publicidad institucional: el estado anunciante*. Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga. ISBN 978-84-7496-908-5.
- García López, M., 2012. Publicidad institucional. Una necesaria reflexión a contracorriente. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación - Redes.com*, vol. 1, no. 4, pp. 291-306. ISSN 1696-2079.
- Gómez, L. y Aubia, L., 2009. Las estrategias persuasivas de la Administración española. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 207-226. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/q.116.
- Guerrero Serón, C.A., 2009. La publicidad institucional durante el primer gobierno Zapatero (2005-06): elementos formales y estrategias de comunicación. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 33-136. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/q.114.
- Martínez Pastor, E., 2016. Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012). *Poliantea*, vol. 11, no. 21, pp. 105-128. ISSN 2145-3101. DOI 10.15765/plnt.v11i21.705.
- Martínez Pastor, E. y Vizcaíno-Laorga, R., 2008. Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico. En: DOI: 10.4185/RLCS-63-2008-757-091-098, *Revista Latina de Comunicación Social*, no. 63, pp. 91-98. ISSN 1138-5820. DOI DOI: 10.4185/RLCS-63-2008-757-091-098.
- Papí-Gálvez, N. y Orbea Mira, J., 2015. La comunicación institucional con fines políticos: el caso de las campañas de igualdad de género. *Anàlisi : quaderns de comunicació i cultura*, no. 52, pp. 47-62. ISSN 0211-2175. DOI 10.7238/a.v0i52.2393.
- Pineda, A. y Rey, J., 2009. Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 9-32. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/q.113.
- Ramos Serrano, M., Garrido Lora, M. y Rodríguez Centeno, J.C., 2009. Análisis comparativo de la publicidad institucional en España-objetivos y cualidades discursivas. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 227-245. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/q.117.
- Rey, J., Ruiz Collantes, F.x., Pineda Cacheco, A. y Pérez, Ó., 2009. Introducción monográfico sobre Publicidad Institucional. *Questiones publicitarias* [en línea], vol. 0, no. 1. [Consulta: 19 febrero 2018]. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/q.111. Disponible en: <http://www.questionespublicitarias.es/article/view/m3-rey-collan>.
- Rodríguez López, M. y Robles Álvarez, D., 2016. La Publicidad Institucional en España: análisis de las campañas contra la Violencia De Género del Gobierno (2006-2015). *Vivat Academia*, vol. 19, no. 134, pp. 86-108. ISSN 1575-2844.
- Rubio Jordán, A.V., 2014. La aparición de InfoLibre y eldiario.es para la defensa de un periodismo más democrático y participativo. *Historia y Comunicación Social* [en línea], vol.

19. [Consulta: 5 abril 2018]. ISSN 1988-3056, 1137-0734. DOI 10.5209/rev_HICS.2014.v19.44979. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/44979>.
- Ruiz Collantes, F.X., Pujadas, E., Ferrés, J., Obradors, M., Pérez, O. y Casals, A., 2009. La construcción de la imagen pública de los organismos del Estado y la ciudadanía a través de las narraciones de la publicidad institucional televisiva. *Questiones publicitarias*, vol. 0, no. 1, pp. 137-206. ISSN 1988-8732. DOI 10.5565/rev/qp.115.
- Salaverría, R. y Gómez Baceiredo, B., 2018. Media Landscapes. [en línea]. S.I.: European Journalism Centre. MediaLandscapes. Disponible en: MediaLandscapes.org.
- Sánchez Setién, A., 2014. Publicidad institucional en Extremadura. Un estudio a través de la prensa. [en línea], [Consulta: 17 febrero 2018]. Disponible en: <http://uvadoc.uva.es:80/handle/10324/5520>.
- Segura-García, R., 2015. Evolución y efectividad de los spots de la DGT. *Opción* [en línea], vol. 31, no. 3. [Consulta: 17 febrero 2018]. ISSN 1012-1587. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=31045567062>.
- Segura-García, R., 2017. *Retórica de las emociones en la publicidad. Audiovisual de la DGT: Análisis de los spots de 1962 a 2013* [en línea]. S.I.: Universidad de Granada. [Consulta: 17 febrero 2018]. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/handle/10481/47664>.
- Urbina Fonturbel, R., 2012. Publicidad institucional y retórica de las emociones. *Retórica y política: los discursos de la construcción de la sociedad*. S.I.: Instituto de Estudios Riojanos, pp. 657-670.
- Yarwood, D.L. y Enis, B.J., 1982. Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of the National Government: Hustling or Helping the People? *Public Administration Review*, vol. 42, no. 1, pp. 37-46. ISSN 0033-3352. DOI 10.2307/976090.