



ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Publicidad institucional y pluralismo informativo. Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018)

Raúl Magallón-Rosa¹

*Universidad Carlos III de Madrid
España*

ORCID: [0000-0002-2236-7802](https://orcid.org/0000-0002-2236-7802)

RECIBIDO: 24 de octubre de 2020

ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Esta investigación analiza el papel en España de la Administración General del Estado a la hora de establecer el reparto de la publicidad institucional así como de las campañas comerciales desde la aprobación de la Ley de Publicidad Institucional de 2005. Además de los cambios de gobierno, hay escenarios políticos y económicos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. La caída de la inversión en publicidad institucional ha sido muy importante en términos generales y en todos los medios publicitarios en la última década, menos en Internet, que se ha mantenido mejor.

Por otra parte, entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales ha aumentado en 10 millones de euros, un 10,42%. Sin embargo, el presupuesto destinado a la comunicación y publicidad institucional se ha reducido un 89,76% y más de 188 millones de euros.

PALABRAS CLAVE: publicidad institucional, campañas comerciales, España, transparencia; rendición de cuentas.

¹ Raúl Magallón Rosa trabaja como profesor en el Departamento de Comunicación de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Doctor con mención europea en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en la relación entre esfera pública, tecnología y desinformación. Es autor de "Unfaking News. Cómo combatir la desinformación" (también publicado en portugués) y "Desinformación y pandemia. La nueva realidad".

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2. El desarrollo del pluralismo informativo en España. El papel del Estado. —3. La publicidad institucional en la Administración General del Estado. - 3.1. *La evolución del gasto en los Informes anuales de publicidad institucional (2006-2018)*. - 3.2. *Evolución de la inversión por medios publicitarios*. - 4. La publicidad total invertida por la administración General del Estado. - 4.1. *Evolución del presupuesto ejecutado*. - 4.2. *Las campañas comerciales*. De la opacidad a su influencia creciente en los presupuestos. - 5. Conclusiones. - Bibliografía.

Este trabajo se enmarca en el 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. Referencia PGC2018-093887-B-I00.

Government advertising and media pluralism. An analysis of the campaigns of the General State Administration in Spain (2006-2018)

ABSTRACT: This research analyzes the role in Spain of the General State Administration in establishing the distribution of government advertising as well as commercial campaigns since the approval of the Government Advertising Law of 2005. In addition to government changes, there are political and economic scenarios that also condition the development and execution of institutional advertising plans. The investment's fall in government advertising has been very important in general terms and in all media in the last decade, except on the Internet, which has endured better.

On the other hand, between 2006 and 2018 the budget for commercial campaigns has increased by 10 million euros, 10.42%. However, the budget for institutional communication and government advertising has been reduced by 89.76% and more than 188 million euros.

KEYWORDS: government advertising; commercial campaigns; Spain, transparency, accountability.

1. Introducción

Este trabajo pretende analizar, profundizar y reflexionar sobre el papel en España de los distintos gobiernos centrales a la hora de establecer el reparto de la publicidad institucional, así como el diseño y ejecución de las campañas institucionales y comerciales desde la aprobación de la *Ley de Publicidad Institucional* de 2005.

Desde esta perspectiva, las relaciones prensa-estado se han caracterizado tradicionalmente por el desempeño de tres funciones por parte de los estados: por su papel coercitivo respecto a la libertad de expresión e información y como forma y ejercicio del poder, como regulador dentro de un mercado informativo y como protector y garante del pluralismo informativo (Sanmartí *et al.*, 2012). Son las dos últimas las que han prevalecido en los países de regímenes democráticos y en ellas se centra la discusión sobre la publicidad institucional (Young, 2006).

Esta investigación se plantea en un escenario de creciente demanda de transparencia y de mayor competencia entre las empresas de comunicación y las organizaciones informativas en el que, además de la aparición de nuevos medios digitales –sin versión en papel y pensadas para un ecosistema económico y social digital–, se consolidan buscadores como Google y redes sociales como Facebook, Instagram o Twitter (Magallón-Rosa, 2020).

Este trabajo está limitado a la Administración General del Estado y se centra en el análisis de la evolución de la publicidad institucional y de las campañas comerciales a través del estudio de los informes y planes anuales de Publicidad y Comunicación Institucional que ha publicado el Gobierno de España entre 2006 y 2018, en cumplimiento de la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*.

Hasta 2005, la 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).

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".

Desde un punto de vista teórico, se ha optado por hacer un recorrido bibliográfico sobre las principales investigaciones realizadas sobre publicidad institucional en

España para posteriormente orientar y analizar de forma cuantitativa la investigación sobre los planes e informes anuales ofrecidos por el Gobierno de España.

Consideramos de interés hacer un análisis de los informes y planes de publicidad institucional desde su aprobación en el siguiente contexto: estallido de la crisis económica y social -con recortes que empiezan en 2008-, cambios de gobierno, creciente competencia mediática y aumento de la demanda de transparencia en el reparto de la inversión. Por otra parte, es importante señalar que las campañas comerciales quedaron fuera de la ley de 2005 y, por lo tanto, de la rendición de cuentas de la ciudadanía -aunque aparecen en los informes anuales de manera resumida-.

Las preguntas de investigación del estudio son las siguientes:

- ¿Qué variación ha experimentado el número y el contenido de las campañas de publicidad institucional y de las campañas comerciales realizadas por la Administración Central entre 2006 y 2018?
- ¿Qué factores de orden económico, tecnológico y político están detrás de las variaciones detectadas en materia de políticas de publicidad institucional y campañas comerciales entre 2006 y 2018?
- ¿Hay algún medio publicitario que se haya visto más afectado o beneficiado en el escenario actual?

El análisis de este trabajo parte de la idea de que las demandas de transparencia sobre las campañas de la Administración General del Estado se han centrado en la rendición de cuentas en torno a la publicidad institucional mientras que, las campañas comerciales -al quedar fuera de la ley de 2005- han servido para trasladar e incrementar dentro del ecosistema informativo las sospechas de arbitrariedad, opacidad y falta de transparencia por parte del Estado a la hora de garantizar el pluralismo informativo.

Desde un punto de vista de la regulación de la publicidad institucional, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* pudo ser considerada en su momento pionera, al haber incrementado la transparencia y ayudado a fiscalizar asuntos relevantes. Sin embargo, el escenario de convergencia actual demanda una nueva regulación que permita la adaptación al nuevo ecosistema digital (Magallón-Rosa, 2020).

Desde un punto de vista tecnológico, se empieza a hacer visible la consolidación de los gigantes de internet en el reparto del pastel publicitario. En este escenario, se plantea una reformulación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en las siguientes cuestiones: publicación de la ejecución de presupuestos detallada, publicación de la oferta económica de cada una de las agencias de medios participantes en el concurso, publicación del sobre técnico y económico

ganador del concurso, publicación de la documentación presentada que justifique el cumplimiento de las tareas solicitadas, 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, etc.

En este sentido, se plantea la necesidad de establecer una serie de estándares que permitan su armonización y actualización legislativa. Estos principios han de establecerse sobre cuatro pilares:

- 1.- La publicidad institucional está relacionada con el pluralismo informativo.
- 2.- La publicidad institucional 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 de la ciudadanía en los medios de comunicación.
- 4.- Una legislación obsoleta impide el desarrollo de un ecosistema mediático que compita en igualdad de condiciones.

A finales de mayo de 2020, y en plena desescalada de la primera ola de la pandemia de COVID-19, hasta quince medios de comunicación -incluidos *Critic*, *Ctxt.es*, *El Salto*, *La Marea*, *Pikara Magazine* o *Público*- enviaron a la Secretaría de Estado de Comunicación y a diferentes partidos políticos una petición formal para impulsar una reforma de la ley de publicidad institucional².

En este contexto de (post)pandemia, la normativa actual es insuficiente o no resuelve las demandas de transparencia en la distribución de la inversión por parte de las empresas mediáticas. El objetivo de una nueva normativa debería ser evitar un reparto partidista y garantizar el principio de equidad sobre la regulación, reparto y rendición de cuentas de la publicidad comercial de las empresas públicas.

2. El desarrollo del pluralismo informativo en España. El papel del Estado

Tradicionalmente, el estudio de la influencia del Estado en el desarrollo del pluralismo informativo y su relación con la profesión y las empresas periodísticas se ha abordado desde las siguientes perspectivas: censura de prensa, sistemas de control de prensa, regulación de la figura del periodista, ayudas a la prensa, pluralismo informativo o límites a la concentración (Sanmartí *et al.*, 2010).

² Véase: *La Marea*, 26 de mayo de 2020. <https://www.lamarea.com/2020/05/26/por-una-nueva-ley-de-publicidad-institucional/>

Prácticamente todos los países europeos han experimentado a lo largo de su historia la intervención del Estado en sus sistemas de prensa y en muchos casos es posible agruparlos de acuerdo con determinadas pautas intervencionistas que, a su vez, se basan en diferentes hechos y contextos históricos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc. (Hallin y Mancini, 2004). Sin embargo, la concepción del papel que ha de desempeñar el Estado como garante de la libertad de expresión y del acceso universal a la información, asegurando una prensa libre y plural, varía de unos países a otros (Sanmartí *et al.*, 2012).

En España, al inicio del periodo democrático -y aunque su importancia era menor que durante la dictadura franquista-, todavía se regularon algunas ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas. La ley de 1984 distinguía entre dos tipos de subvenciones: por un lado las directas a los periódicos de información general para estimular la difusión en especial de los diarios menos vendidos, el consumo de papel y la reconversión tecnológica y, por otro, las indirectas de carácter tributario, postal, de distribución y de comunicación -en este caso también para publicaciones no diarias de información general-.

Las ayudas directas fueron suprimidas por una ley de 1988, que derogó parcialmente la normativa de 1984 (Guillamet, 2001). En este contexto, se mantuvieron algunas subvenciones por razones lingüísticas en diversos territorios del Estado, otorgadas por el Gobierno central pero limitadas a las Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua cooficial (Aguado *et al.*, 2009:65; Aguado y Blasco, 2020).

En España, en las últimas décadas, la descentralización política ha ido acompañada de una ausencia (voluntaria) de regulación de la prensa. Desde esta perspectiva, y en un escenario de convergencia digital, no hay garantías de que las intervenciones estatales del pasado puedan asegurar la vitalidad competitiva requerida bajo la convergencia mediática, tecnológica e internacional de los medios de comunicación en el futuro (Lund, 2007).

En países como Francia, muchas veces espejo en España desde el punto de vista de la regulación, además de las ayudas para el desarrollo de la difusión, distribución y modernización de la prensa, se estableció un procedimiento sobre el sistema de distribución y difusión de la prensa, justificándolo como elemento clave en la defensa del pluralismo informativo y del acceso a la información.

En nuestro país, anuladas las leyes específicas, a partir de 1989 sólo la legislación ordinaria pasó a regular las empresas periodísticas, con el complemento de algunas leyes como el derecho de réplica o la cláusula de conciencia de los periodistas (Sanmartí *et al.*, 2010). En la actualidad, no existe una regulación en cuanto a la prensa, pero sí en cuanto a los límites de las empresas audiovisuales.

En este escenario, tal y como veremos, la aparición de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, destinada a reglamentar y regular las campañas

informativas, publicitarias y comunicativas de la Administración central acabó incidiendo en el desarrollo de la prensa de forma significativa.

Inicialmente, el papel de la publicidad institucional ha sido analizado desde una aproximación conceptual (Alameda-García y Fernández-Blanco, 2002; Feliú, 2011), desde su posible función como anunciante social (Alvarado y De Andrés, 2005), en sus dimensiones socializadora y educativa (Cortés, 2008), a través de las relaciones prensa-estado (Aguado *et al.*, 2009; Aguado, 2018) pero también como forma de buen gobierno y autocontrol (Cid, 2004).

Autores como Álvarez-Peralta y Franco (2018) han trabajado desde la perspectiva de la independencia periodística y de los fondos públicos, profundizando en las consecuencias que puede tener para la distorsión de la competencia en el mercado informativo. En esta línea, y fuera de España, Di Tella y Franceschelli (2011) han analizado la relación entre la publicidad gubernamental y la cobertura periodística de los casos de corrupción.

Desde un punto de vista autonómico, Rodríguez Centeno, Garrido y Ramos (2008) realizaron un análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas, mientras que De la Cruz, López-Cepeda y Galletero-Campos (2019) recientemente han estudiado los sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia.

Por su parte, Feliú Albaladejo y Feliú-García (2010) estudiaron la publicidad institucional de la Generalitat Valenciana; Fernández Poyatos y Feliú-García han analizado la publicidad institucional en Andalucía (2012) y Sánchez-Setién se ha centrado en Extremadura (2014).

Otra perspectiva recurrente ha sido el análisis comparativo entre ayudas directas y publicidad institucional (Galletero-Campos y López-Cepeda, 2018).

También, se ha planteado el papel de la publicidad institucional dentro de los contextos electorales, con sus límites y abusos (Feliú Albaladejo, 2016). Desde esta perspectiva, se ha analizado la comunicación institucional con fines políticos y, en concreto, el caso de las campañas de igualdad de género (Papí-Gálvez y Orbea-Mira, 2015).

Desde un punto de vista jurídico, destacan los trabajos de Martínez-Pastor (2012, 2015) y Emilio Guichot (2016) sobre la publicidad institucional y la ley de transparencia, además de los estudios que la consideran un fenómeno integrador de la inmigración y su régimen jurídico (Martínez y Vizcaíno, 2008).

En este contexto, en los últimos tiempos han aparecido los primeros estudios sobre los formatos abiertos y la consecuencias de la publicación de los datos abiertos sobre publicidad institucional (Tapia López y Marín Palacios, 2018).

Desde esta perspectiva, analizar el número, el volumen y el contenido de las campañas de publicidad institucional y de las campañas comerciales realizadas por la Administración Central entre 2006 y 2018 nos permitirá comprender mejor los factores de orden económico, tecnológico y político que destacan en este periodo así como estudiar los medios que más se han podido ver afectados o beneficiados.

3. La publicidad institucional en la Administración General del Estado

Como sabemos, en el modelo euromediterráneo, tradicionalmente el Estado conserva la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos del mercado para preservar el pluralismo informativo. En Portugal, por ejemplo la búsqueda de imparcialidad llevó a un debate sobre las normas que han de imperar en la distribución de la publicidad institucional³ y que acabó con la creación de una base de datos para aportar transparencia, permitiendo la puesta de los datos a disposición de la opinión pública y de los sectores interesados (Sanmarti *et al.*, 2012).

En España, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* fue "una norma pionera porque define expresamente qué son las campañas institucionales de publicidad, delimita su naturaleza, identifica al sujeto anunciante (la Administración General del Estado y las demás entidades integradas del sector público estatal), y detalla las prohibiciones en esta modalidad, además de indicar las competencias atribuidas a la comisión de publicidad y comunicación institucional" (Martínez, 2015).

En el caso español, la publicidad institucional siempre ha sido vista como un factor fundamental de preagenda (Díaz-Nosty, 1995) a la hora de determinar los contenidos aparecidos en la prensa. En el escenario de crisis, se presentó como un sustento fundamental ante la reducción drástica de ingresos publicitarios por parte de la prensa. En este sentido, resulta indudable que -al mismo tiempo- puede crear una dependencia peligrosa para el desarrollo libre y responsable de la profesión periodística.

3.1. La evolución del gasto en los Informes anuales de publicidad institucional (2006-2018)

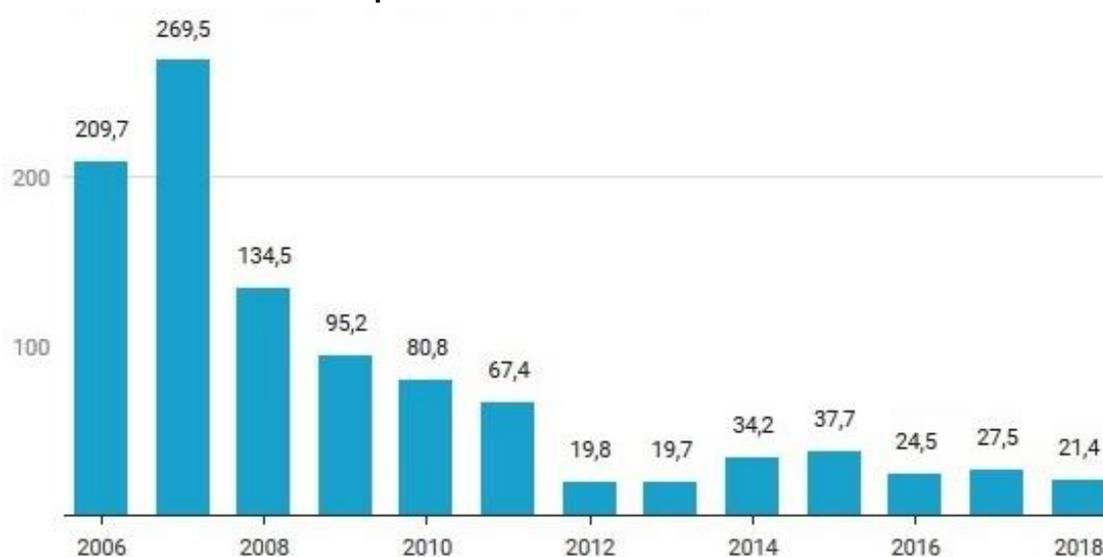
Un análisis de los planes e informes publicados por el Gobierno de España tiene como objetivo estudiar y comprender posibles patrones dentro de esa relación -a veces de dependencia política y económica, otras de adaptación a la convergencia mediática- entre la Administración General del Estado y pluralismo informativo.

³ Véase: Ley n.º 95/2015 de 17 de agosto <https://dre.pt/application/file/70017224>

Al respecto, y como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2007-2008, resulta pertinente comenzar el estudio señalando que el número de campañas realizadas por la administración central y recogida en los informes anuales se va reduciendo progresivamente desde 2006 hasta 2010. Por otra parte, es en 2012 cuando la cifra disminuye de forma significativa hasta bajar a más de la mitad respecto a 2011, pasando de las 102 a las 45 campañas realizadas.

Durante los dos primeros años de realización de los planes e informes anuales de publicidad institucional el gasto ejecutado superó los 200 millones de euros, alcanzando los 269 millones en 2007. Sin embargo, entre 2008 y 2011 -en plena crisis económica- el gasto en publicidad institucional pasó de 134 millones a 67 millones de euros, reduciéndose a la mitad. Con el cambio de gobierno de noviembre de 2011 -y la victoria del Partido Popular-, se vuelve a observar un recorte sensible en 2012 hasta caer a los 19 millones de euros y un repunte en 2014 hasta volver a alcanzar los 34,2 millones de euros. En sólo 5 años, el presupuesto en publicidad institucional de la Administración Central se redujo en casi un 92%.

Figura 1. Evolución en millones de euros del presupuesto ejecutado de campañas institucionales (2006-2018).



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.⁴

Desde entonces, las cifras de gasto en publicidad institucional no han llegado los presupuestos ejecutados anteriores a 2011 y se han mantenido entre los 20 y los 30 millones de euros de 2012 a 2018. Es importante señalar que, en la actualidad, suponen hasta una duodécima parte de lo que eran en 2006-2007.

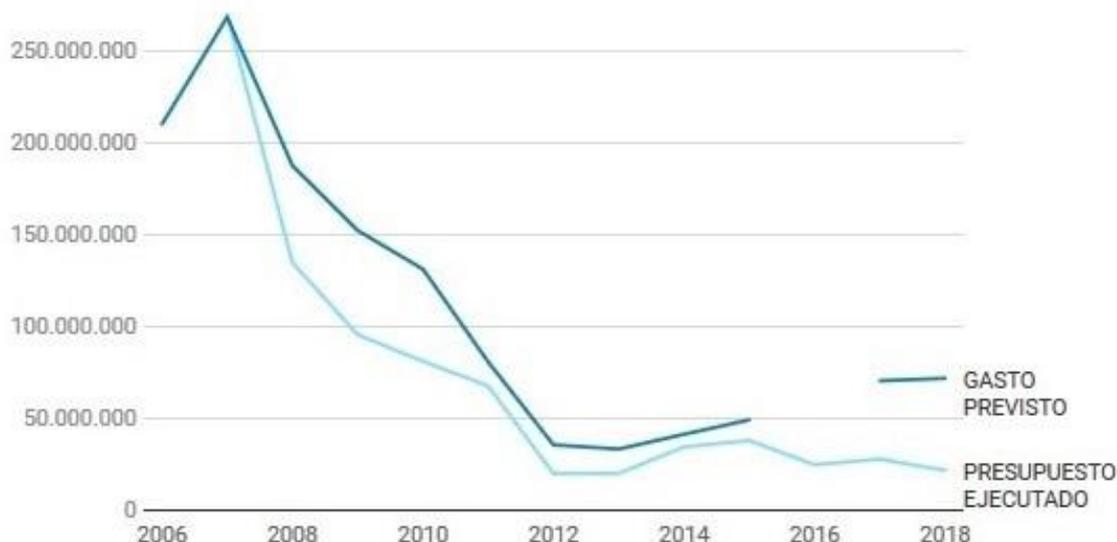
En este contexto, resulta fundamental recordar que a finales de 2011 hay cambio de gobierno y es nombrado presidente Mariano Rajoy. En 2012, sólo un año

⁴ Véase: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx>

después, la inversión cae un 70%, de 67 millones a algo menos de 20 millones de euros –coincidiendo con el primer año de su mandato–.

Además de los cambios de gobierno hay escenarios políticos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. Desde esta perspectiva, hay que señalar que 2016 fue un año de excepcionalidad, con bloqueo en la formación de gobierno, con gobierno en funciones y repetición de elecciones y no se publicó el informe anual. Ese año, la inversión cayó de los 37,7 millones de euros a los 24,5 millones de euros.

Figura 2. Evolución del gasto previsto y el presupuesto ejecutado de las campañas institucionales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

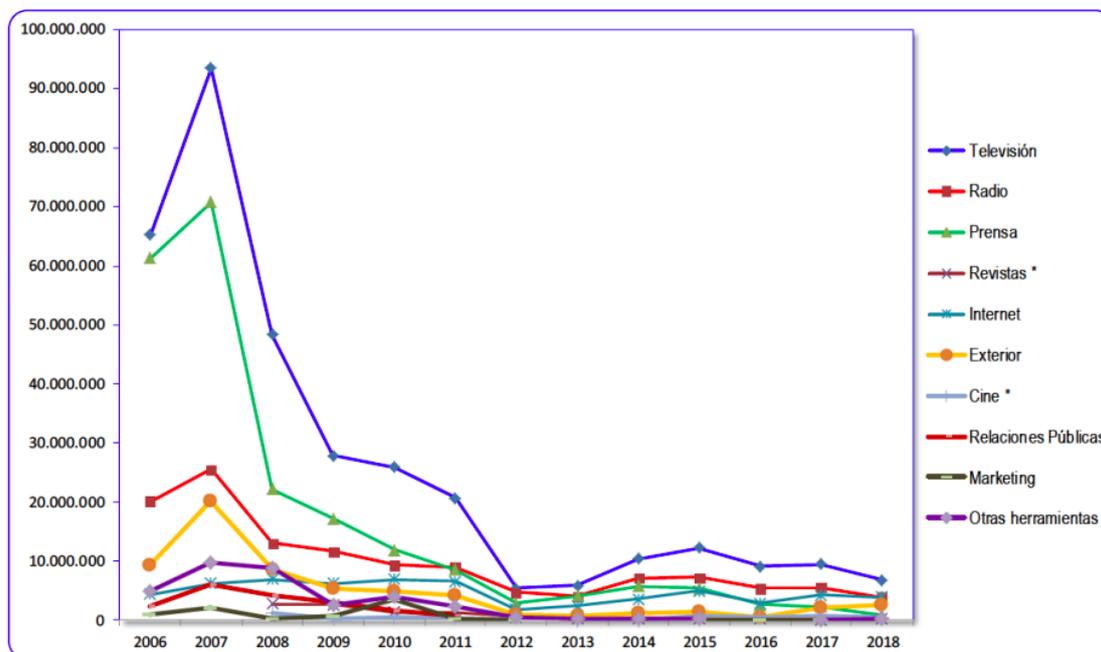
Por último, resulta pertinente subrayar que se observa cómo, a partir del año 2017, la diferencia entre el gasto previsto y el presupuesto ejecutado es significativamente mayor que lo que ocurría hasta entonces (salvo en los años 2008, 2009 y 2010, en plena crisis económica). En el año 2017, sólo se ejecutó el 39,2% del presupuesto y en el año 2018 el 30% del gasto previsto.

3.2. Evolución de la inversión por medios publicitarios

De los cuatro principales medios publicitarios destinatarios de la inversión en publicidad institucional de la última década (televisión, radio, prensa e internet), internet ha sido el menos penalizado por los recortes y la incertidumbre política y ha escalado del cuarto al segundo puesto en lo que a inversión total se refiere. Es

importante señalar que, según el EGM, desde 2007 el porcentaje de población que usa internet ha pasado del 26,2% al 80,2% en la actualidad⁵.

Figura 3. Evolución por medios publicitarios del gasto en publicidad institucional



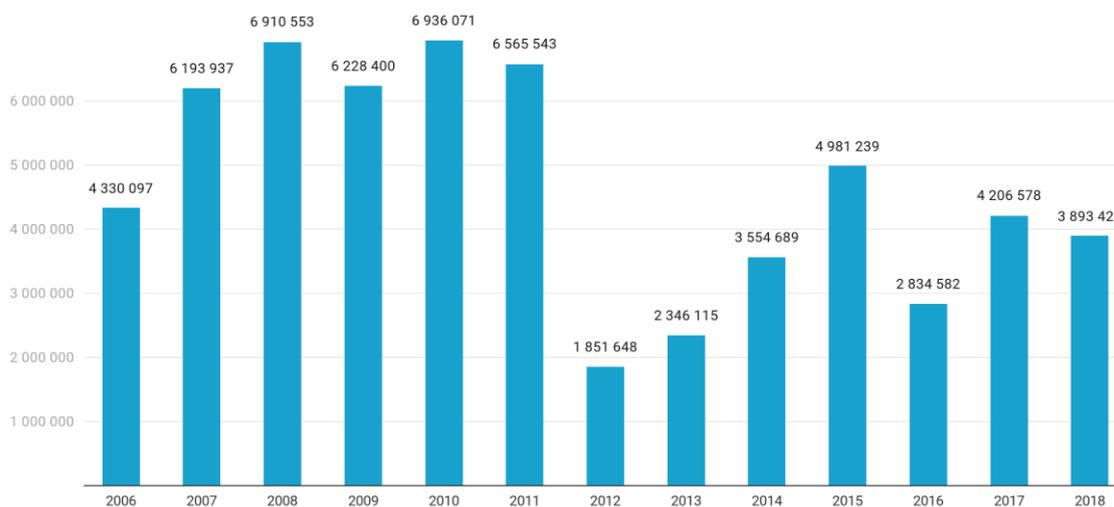
* En los años 2006 y 2007 la inversión en revistas se englobaba en prensa y la inversión en cine en otras herramientas.

Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Como hemos visto, la crisis de 2007-2008 afectó de forma significativa al presupuesto global. En todos los medios publicitarios la caída de 2007 a 2008 ya era de al menos el 50% respecto a los planes e informes anteriores. La excepción, como mencionábamos, la encontramos en internet cuya inversión subió ese año y no cayó de forma significativa hasta 2012, cuando pasó de los más de 6 millones de euros a menos de 2 millones de euros.

⁵ Véase: <https://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit>

Figura 4. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en internet (2006-2018)

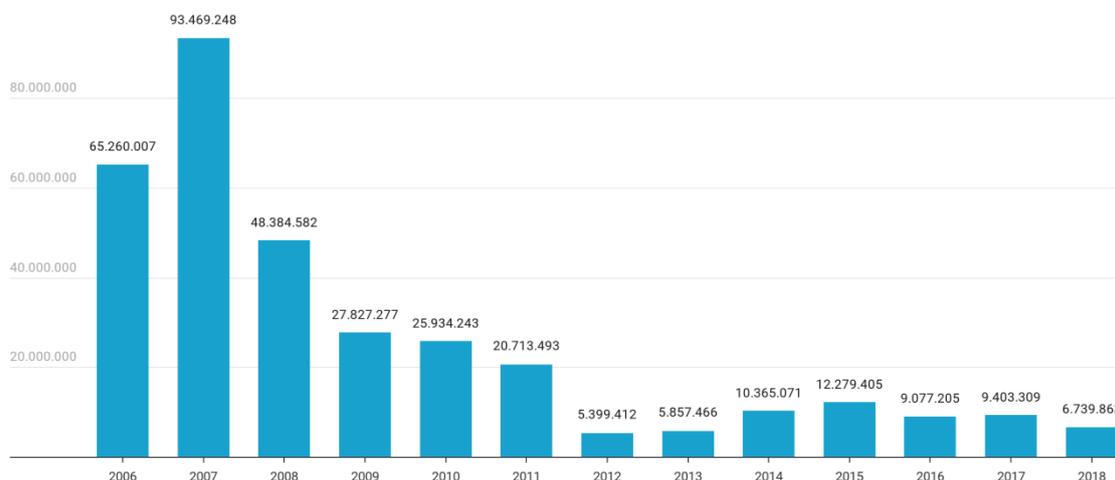


Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por su parte el gasto en televisión se vio reducido de 48 millones de euros en 2008 a 5 millones en 2012 y desde entonces -aunque llegó a los 12 millones en 2015- no ha sufrido variaciones tan significativas como entonces -según el EGM, el porcentaje de uso sí se ha visto reducido de forma significativa entre los más jóvenes-.⁶ En cualquier caso, en la actualidad, el presupuesto para las campañas en televisión es 13 veces menor que el que se ejecutó en el año 2007. Al respecto, resulta pertinente recordar que la publicidad en televisión es notablemente más cara que en el resto de soportes y, en general, no permite segmentar perfiles y mensajes como lo pueden hacer internet y las redes sociales.

⁶ Véase: <https://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit>

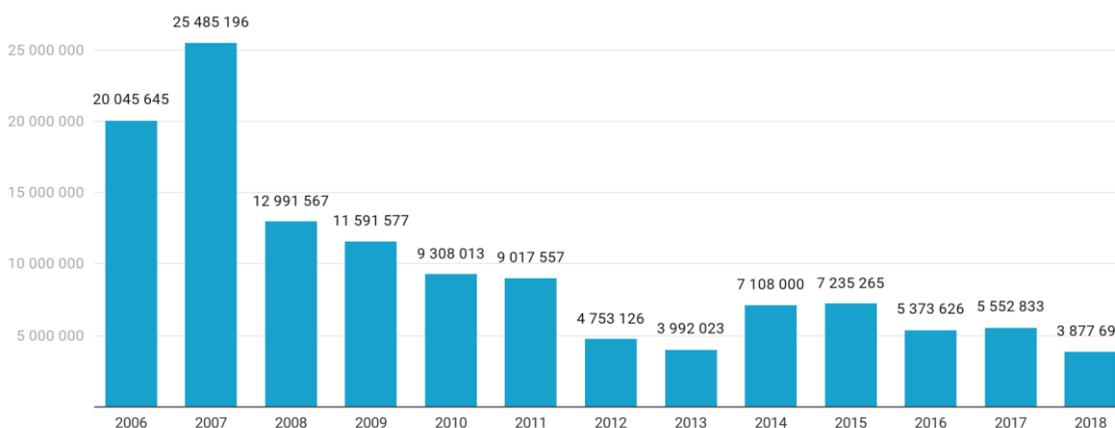
Figura 5. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en televisión (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por su parte, el gasto en radio se redujo de los casi 13 millones en 2008 a los 5 millones en 2012 y en la actualidad, no alcanza los 4 millones de euros. En ese periodo, según el EGM, la audiencia de la radio ha aumentado del 53,1% en 2008 al 57,5% en 2018.

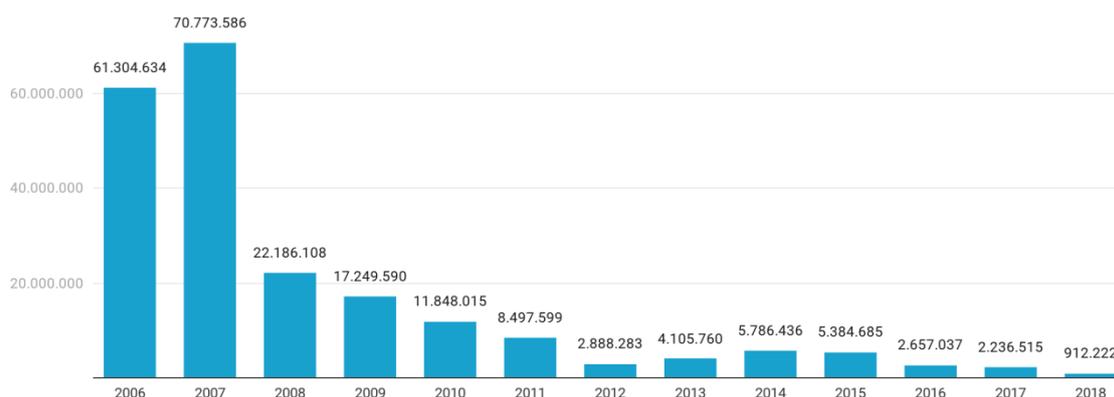
Figura 6. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en radio (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por último, y dentro del contexto de crisis, recortes y despidos que ha sufrido la prensa escrita en la última década -así como el nuevo escenario de competencia que desarrollan los llamados "nativos digitales"-, la inversión en prensa se ha reducido de los más de 70 millones de euros en 2007 hasta no llegar a alcanzar el millón de euros en 2018.

Figura 7. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en prensa (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Como conclusión es importante señalar que se observa una caída sostenida y relevante en todos los soportes aunque Internet es el único que incrementa las cifras de gasto en los años posteriores a la crisis y al cambio de gobierno de 2011.

4. La publicidad total invertida por la Administración General del Estado

4.1. Evolución del presupuesto ejecutado

En términos globales, durante el periodo analizado, el presupuesto ejecutado de campañas institucionales y comerciales se vio reducido en un 56,68%. En ese periodo el presupuesto global gestionado por la Administración General del Estado se redujo en casi 178 millones menos, pasando entre 2006 y 2018 de los 313 millones a los 135 millones de euros.

Figura 8. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales y comerciales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Sin embargo, y a pesar de que los años del primer gobierno de Mariano Rajoy fueron los que más redujeron el presupuesto en publicidad institucional, fueron también -y de forma significativa- los que más aumentaron el presupuesto global. Un 24,24% en 2013, un 20,86% en 2014 y un 10,33% en 2015.

Entre 2012 y 2015, el presupuesto global aumentó en 61.489.315 millones de euros. En este sentido, mientras que el presupuesto de campañas institucionales aumentó en 17.913.854 el presupuesto de campañas comerciales lo hizo en 43.575.461 millones de euros. Es decir, el presupuesto *comercial* que no necesitó rendición de cuentas públicas aumentaba muy por encima del contexto de crisis y del cambio de ciclo político.

4.2. Las campañas comerciales. De la opacidad a su influencia creciente en los presupuestos

Como señalábamos en la introducción, uno de los problemas de la ley de publicidad institucional de 2005 es que no integraba la rendición de cuentas de las campañas comerciales, dejando un margen de excepcionalidad y opacidad que debilita la función del Estado como garante del pluralismo informativo.

De este modo, la normativa 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.

Figura 9. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas comerciales 2006-2018



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Al respecto, hay que recordar que en las campañas comerciales entran en consideración empresas con participación pública como Correos, Renfe, Museo Nacional del Prado, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Paradores de Turismo, Aena, etc.

En este sentido, es importante señalar que entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales ha aumentado en 10.775.167 millones de euros, un 10,42%.

Esta tendencia explica que para 2019, los planes de publicidad confirmaban que hasta ocho eran los ministerios que estaba previsto que contrataran este tipo de campañas: Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Hacienda; Fomento; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Economía y Empresa; y Ciencia, Innovación y Universidades.

Los planes también apuntaban a que se iban a llevar a cabo 45 campañas durante el año 2019, con una inversión total de 162.298.652 euros –frente a los 21,4 millones del presupuesto ejecutado en publicidad institucional en 2018-.

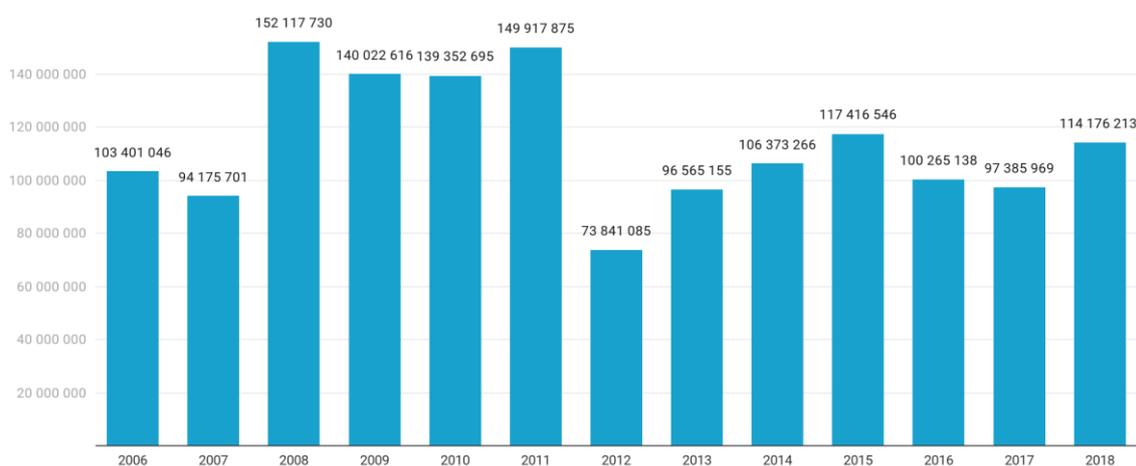
Por otra parte, también se señalaba que a pesar de la reducción de campañas -8 menos que las previstas en el plan de 2018- aumentaría el presupuesto previsto para las campañas de ámbito comercial en 38.161.610 euros respecto al año 2018 (+30'74%).

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible subrayar que en la actualidad las campañas comerciales -sin rendición de cuentas en los informes- tienen hasta siete veces más presupuesto que las institucionales.

En este sentido, un análisis del presupuesto de las campañas comerciales nos permite comprobar que -a diferencia de las campañas de publicidad institucional- éstas no redujeron de forma significativa su presupuesto con el inicio de la crisis en 2008 sino que fue la llegada del Partido Popular al Gobierno la que hizo que en 2012 el presupuesto se redujera en más de 76 millones de euros, un 50,75% respecto al año anterior.

Sin embargo, sólo un año después, el presupuesto volvió a aumentar un 30,77% hasta alcanzar los 96 millones de euros.

Figura 10. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas comerciales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

En 2016, con la repetición de elecciones se volverá a ver una reducción del presupuesto ejecutado en campañas comerciales en un 14,61% y no será hasta 2018 cuando vuelva a aumentar en un 17,24% y alcanzar cifras similares a las de 2015.

En este sentido, es importante señalar que -a lo largo del tiempo- ministerios como el de Economía y Hacienda han podido llegar a ejecutar en campañas comerciales hasta 94 millones de euros (2006), lo que significa más del 90% del presupuesto total en campañas comerciales. Al respecto, hay que destacar que en algunos ministerios podemos encontrar campañas comerciales de más de 2 millones de euros de los que no se conoce el proceso de rendición de cuentas ni ningún informe sobre los resultados de las campañas.

5. Conclusiones

Como hemos podido comprobar en nuestro trabajo, la caída de la inversión en publicidad institucional por parte de la Administración General del Estado ha sido muy importante en términos generales y en todos los medios publicitarios menos en Internet, que ha aguantado mejor que los demás.

En este contexto, un análisis de los planes e informes nos permite vislumbrar posibles incrementos de la inversión al aproximarnos a periodos electorales. En este sentido, el cambio de gobierno en 2011 en plena crisis económica, política y social coincidió también con un recorte aún más acentuado de la inversión.

Además de los cambios de gobierno, hay escenarios políticos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. Resulta significativo que, a pesar de que los años del primer gobierno de Mariano Rajoy fueron los que más redujeron el presupuesto en publicidad institucional, fueron también los que más aumentaron el presupuesto global –donde se incluyen también las campañas comerciales–: un 24,24% en 2013, un 20,86% en 2014 y un 10,33% en 2015.

Desde esta perspectiva, es importante señalar que la publicidad comercial de las empresas públicas se ha mantenido por encima de los 100 millones de euros, un presupuesto muy superior a la inversión en publicidad institucional.

Como hemos podido analizar en este trabajo, en términos globales, entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales aumentó en más de 10 millones de euros, hasta un 10,42% –con años como 2008 donde el presupuesto aumentó en cerca de 58 millones–.

Sin embargo, el presupuesto destinado a la comunicación y publicidad institucional se ha reducido un 89,76% y más de 188 millones de euros.

Desde el punto de vista de los medios receptores de publicidad es importante subrayar que desde 2016 internet supera a la prensa como receptora de inversión en publicidad institucional y en 2018 –por primera vez– la inversión en internet superó a la radio y se situó como el segundo medio en inversión publicitaria en las campañas de publicidad institucional.

En este escenario, nuestra hipótesis de partida se confirma y el presupuesto de campañas comerciales –que no se someten a la rendición de cuentas por la ley 29/2005– permaneció más o menos estable durante el periodo analizado mientras que el presupuesto en publicidad institucional se vio mucho más afectado por las diferentes problemáticas analizadas: crisis económica, cambios de gobierno, factores ideológicos, convergencia digital, nuevas formas de consumo, gobiernos en funciones, etc.

Por otra parte, hemos podido comprobar como ministerios como el de Economía/Hacienda pudieron llegar a ejecutar en campañas comerciales los 94 millones de euros (2006), lo que significa más del 90% del presupuesto total en campañas comerciales. En este sentido, se siguen sin conocer elementos de rendición de cuentas y transparencia como la composición de los miembros de la comisión que gestiona la publicidad institucional, los criterios de reparto ni tampoco si los ministerios pueden de forma independiente diseñar las campañas comerciales.

Por último queremos señalar que son varios los factores de orden económico, tecnológico y político están detrás de las variaciones detectadas en materia de políticas de publicidad institucional. Desde un punto de vista económico el estallido de la crisis y la marcha de la economía; desde un punto de vista político los cambios de gobierno, los grupos de presión, los periodos electorales y la incertidumbre de los distintos gobiernos en funciones desde 2016.

En este contexto, profundizar en la rendición de cuentas de las campañas comerciales e institucionales se plantea como un requisito fundamental para que el Estado siga teniendo un papel relevante a la hora de establecerse como garante del pluralismo informativo en el nuevo ecosistema digital.

Bibliografía

- Aguado-Guadalupe, G. y Blasco-Gil, J.J. 2020. "An In-Depth Look at Media Subsidies in Spain's: Autonomous Communities in 2019". *Tripodos*, 48, 153-170. http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/780/845
- 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-Guadalupe, G. *et al.* 2009. "España, Francia, Italia y Portugal: cuatro modelos diferenciados de prensa euromediterránea". *Revista Observatorio (OBS*)*, Vol 3, No 2 (2009). <http://www.obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/233>
- 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. C. 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. <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp@idarticulo=3&rev=64.htm>
- Álvarez-Peralta, M. y Franco, Y. G. 2018. "Independencia periodística y fondos públicos: la Comunicación Social Institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo". *Historia y Comunicación Social*, Vol. 23, n. 2. <https://doi.org/10.5209/>
- Cid, R. 2004. "Publicidad Institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol". *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 59.
- De la Cruz de Julián, J. et al. 2019. "Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante" *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 135-153. <https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/64638>
- Díaz Nosty, B., 1995. "La preagenda de los medios, expresión de la matriz mercantil de la comunicación.". En *Tendencias*, Madrid, Fundesco.
- Di Tella, R. y 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>
- Fernández Poyatos, M. D. y Feliú García, E. 2012. "La Publicidad Institucional de la Junta de Andalucía". *Pensar la Publicidad*, 2012, vol. 6, nº 1, pp. 115-138. http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEPU.2012.v6.n1.38659
- Feliú Albaladejo, Á. y Feliú 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*. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24041>
- Feliú Albaladejo, Á. 2016. "La publicidad institucional en contextos electorales: límites y abusos". *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y pensamiento. Comunicación y desarrollo social*. <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/50702/Pages%20from%20978-84-945243-2-51-5.pdf?sequence=1>
- Feliú Albaladejo, Á. 2011. *La publicidad institucional en la arena parlamentaria española*. Universidad de la Laguna. Tenerife, España: Universidad de la Laguna.

- Galletero-Campos, B. y López-Cepeda, A. 2018. "Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: indicadores y pautas de mejora". *El profesional de la información*, v. 27, n. 3, pp. 682-691
<https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.21>
- 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.
http://www.razonypalabra.org.mx/N/N89/V89/16_Garcia_V89.pdf
- Guillamet, J. 2001. "El periodismo en la transición del franquismo a la democracia. Factores políticos, económicos y profesionales". *La comunicación audiovisual en la historia*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.
- Guichot, E. 2016. "Publicidad Institucional (I). Transparencia".
<http://www.administracionpublica.com/publicidad-institucional-i-transparencia/>.
- Hallin, D. y Mancini, P. 2004. *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lund, A. 2007. "Media Markets in Scandinavia". *Nordicom Review*, Jubilee Issue, 2007.
- Magallón-Rosa, R. 2020. "La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social". *Área Abierta*, 20(3), 385-400.
<https://doi.org/10.5209/arab.67255>
- Martínez-Pastor, E. y Vizcaíno, R. 2008. "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social*, 63,
http://www.revistalatinacs.org/_2008/10_Fuenlabrada/latina_art757.pdf
- Martínez-Pastor, E. 2015. "Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012)". *Poliantea*, 21, 105-128.
<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*, n. 8, pp. 51-63.
<http://dx.doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63>

- 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. https://ddd.uab.cat/pub/analisi/analisi_a2015m6n52/analisi_a2015m6n52p47.pdf
- Rodríguez Centeno, J. C. *et al.* 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 Fundacional AE-IC.
- Sánchez Setién, A. 2014. "Publicidad institucional en Extremadura. Un estudio a través de la prensa". Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. <http://uvadoc.uva.es:80/handle/10324/5520> .
- Sanmartí-Roset, J.M. *et al.* 2012. "Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-estado". *CONEXIONES. Revista Iberoamericana de Comunicación*. "Periodismo en transición". vol. 3, núm. 2. Red Interuniversitaria de Estudios en Comunicación http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/15445/perspectivas_CRIC_2011.pdf?sequence=1
- Sanmartí-Roset, J.M. *et al.* 2010. "Comparativa de modelos en las relaciones Prensa-Estado: Colombia, Italia, Francia, España y Portugal". *Palabra Clave*, Vol. 13, n 1. <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>