



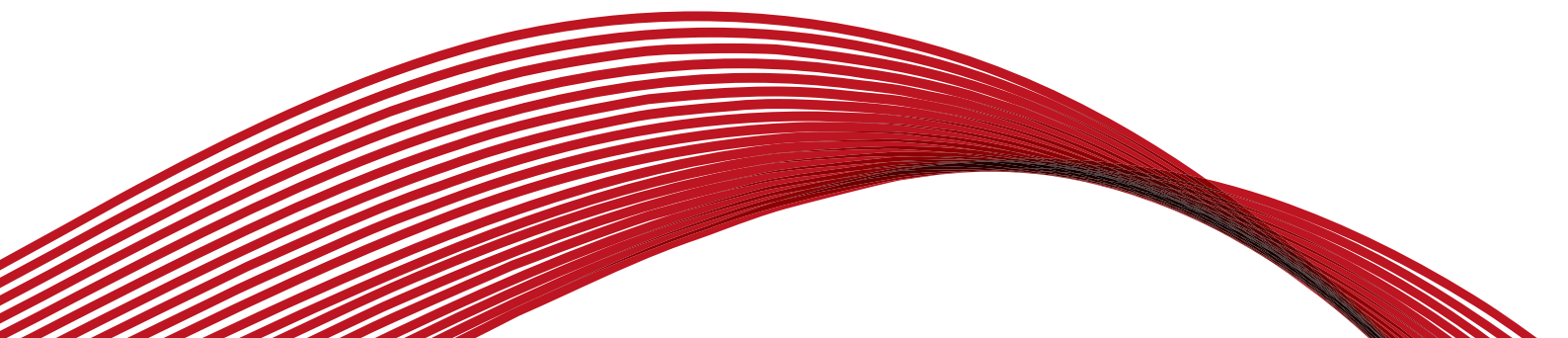
# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIO

## LA GESTIÓN DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2014-2019)



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

#### Contacto AIReF

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[Info@airef.es](mailto:Info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio: diciembre 2022.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>5</b>
Hallazgos y propuestas.....	10
<b>1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Antecedentes.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2. Contexto de la evaluación.....</b>	<b>16</b>
1.2.1. La publicidad institucional como instrumento de política pública.....	16
1.2.2. La mediatización de las administraciones: la transcendencia política y las dificultades técnicas de la gestión de la publicidad institucional.....	18
1.2.3. La gestión estratégica de la publicidad institucional.....	20
1.2.4. La evaluación de la publicidad institucional.....	22
1.2.5. La publicidad institucional en Castilla y León: evolución normativa, del gasto y debates.....	28
<b>1.3. Ejes y objetivos de la evaluación.....</b>	<b>35</b>
<b>1.4. Metodología.....</b>	<b>36</b>
<b>1.5. Gobernanza y agentes participantes.....</b>	<b>39</b>
<b>1.6. Presupuesto y calendario.....</b>	<b>39</b>
<b>1.7. Panorámica de la evaluación.....</b>	<b>39</b>
<b>2. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CASTILLA Y LEÓN (2014-2019).....</b>	<b>41</b>
2.1. El alcance de la publicidad institucional.....	41
2.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional .....	43
2.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional.....	47
2.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional.....	58
2.5. La transparencia y la rendición de cuentas de las campañas de publicidad institucional.....	60
2.6. La distribución de la publicidad entre los medios.....	61

2.6.1. La distribución del gasto en campañas de publicidad.....	62
2.6.2. La distribución del gasto en patrocinios, jornadas y premios.....	96
2.6.3. Análisis de campañas de publicidad.....	98
<b>3. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO...</b>	<b>103</b>
3.1. El alcance de la publicidad institucional.....	103
3.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional.....	106
3.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional.....	109
3.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional.....	119
3.5. La transparencia y la rendición de cuentas de la publicidad institucional.....	121
<b>4. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN EL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>133</b>
4.1. El alcance de la publicidad institucional.....	133
4.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional.....	136
4.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional.....	143
4.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional.....	149
4.5. La transparencia y la rendición de cuentas de la publicidad institucional.....	150
<b>5. PROPUESTAS.....</b>	<b>159</b>
<b>6. REFERENCIAS.....</b>	<b>167</b>

# RESUMEN EJECUTIVO

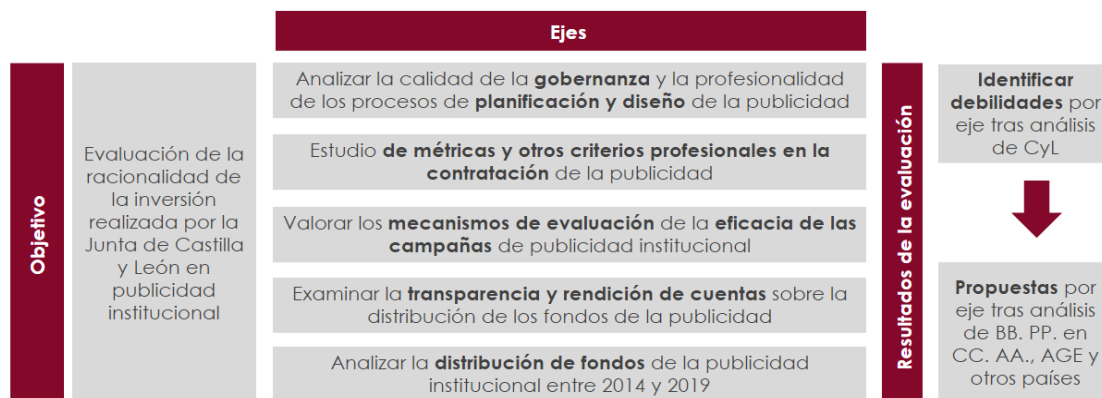
Este estudio recoge los resultados de la evaluación sobre la gestión y el gasto en publicidad institucional de la Junta de Castilla y León entre 2014 y 2019, periodo en el que esta Administración invirtió entre 10 y 12 millones de euros anuales en esta política pública.

Existen cuatro razones por las que la evaluación de la publicidad institucional resulta de interés. En primer lugar, es un instrumento relevante para cualquier administración debido a su potencial para contribuir a la mejora de la eficacia de sus políticas públicas. En segundo lugar, aunque el gasto en publicidad institucional representa por lo general una parte modesta del gasto público total de cada gobierno (en Castilla y León no alcanza el 0,01%), en muchos países el conjunto de las administraciones son el principal inversor en esta actividad año tras año, lo que exige una reflexión sobre su funcionamiento. En tercer lugar, el gasto público en publicidad es frecuentemente objeto de discusión, tanto por sus efectos sobre el propio sistema de medios, como por el hecho de que su distribución puede llegar a comprometer la pluralidad informativa necesaria en las democracias. Finalmente, la gestión de la publicidad institucional se ha complicado en las últimas décadas debido a los cambios experimentados en el sistema de medios, el desarrollo de la tecnología, el cambio en las preferencias ciudadanas y lo que los expertos llaman la mediatización de la administración, para describir el creciente grado de utilización y exposición de las instituciones a los medios.

Todos estos factores hacen que existan demandas crecientes de profesionalizar la gestión de la publicidad institucional, para que sea realmente utilizada con el propósito de mejorar la eficacia de las políticas y se garantice la eficiencia y transparencia de los recursos, evitando el partidismo y el electoralismo de los mensajes y de la distribución del gasto entre los medios.

Este estudio de la AIReF analiza la publicidad institucional de Castilla y León en torno a cinco ejes: 1) la gobernanza y planificación de las necesidades de la publicidad institucional; 2) sus criterios y mecanismos de contratación; 3) los procedimientos de evaluación de su eficacia; 4) la transparencia y la rendición de cuentas; y 5) el destino de los fondos. Los cuatro primeros ejes se analizarán también en los casos de la Administración General del Estado (AGE) y en las comunidades autónomas (CC. AA.) que han legislado sobre la publicidad institucional y, a partir del conjunto del análisis, se extraerán propuestas de cada uno de los ejes para reforzar esta política pública en la comunidad autónoma.

### ESQUEMA DEL ESTUDIO



Como primera conclusión de alcance general, la evaluación de la AIReF ha puesto de manifiesto la trascendencia que la publicidad institucional puede tener en el sistema de medios y cómo ha sido el principal factor que ha determinado las reformas regulatorias de este instrumento de política pública en Castilla y León durante los últimos años. La eficacia de la publicidad como instrumento de política pública ha sido también otro de los elementos tenidos en cuenta en estas reformas.

El análisis de todos los cambios normativos realizados desde la aprobación de la Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León (LPICyL) de 2009 hasta 2021 expresa con claridad la trascendencia que la publicidad tiene para los medios de comunicación. Por un lado, al establecer requisitos objetivos y, en particular, métricas para la distribución de fondos, pone de manifiesto el interés por mejorar la eficacia y la eficiencia de la publicidad institucional como instrumento de política pública. Por otro, revela cómo la Junta ha tratado al mismo tiempo de equilibrar estos requisitos con otro tipo de criterios que expresan la trascendencia que la publicidad tiene para los medios de comunicación presentes en la región. Sin embargo, la combinación entre el complejo sistema de criterios y requisitos vigente en cada momento ha podido dificultar que quede claro en qué medida quedan garantizados otros propósitos de la publicidad institucional, como llegar a la ciudadanía de la forma más eficaz y eficiente posible.

Para superar las limitaciones anteriores, la AIReF propone una mayor profesionalización de la gestión de la publicidad institucional, en particular del diseño de la creatividad y de su evaluación. También es necesaria la elaboración de un plan de publicidad más detallado, en el que se incluya una descripción más precisa del alcance del problema que se desea abordar o corregir, de la población objetivo a la que se desea llegar y de los soportes y medios más adecuados para trasladar el mensaje a la población objetivo. Adicionalmente, sería conveniente reformar la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional, con el fin de incorporar unos criterios de distribución del gasto entre los medios de comunicación claros y comunes para las

distintas consejerías y también medidas concretas, como puede ser la publicación de una memoria anual sometida a control parlamentario, que permita garantizar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto en publicidad.

Esta evaluación se organiza en cinco capítulos. El primer capítulo se dedica al análisis del contexto y a la descripción de los objetivos, los ejes y la metodología utilizada. En el segundo capítulo se incluye el diagnóstico del caso de Castilla y León. En los capítulos tercero y cuarto se analizan la gobernanza y los procesos de gestión en la Administración General del Estado y en las comunidades autónomas que cuentan con normativa propia sobre publicidad institucional, con el fin de identificar buenas prácticas. Finalmente, en el capítulo quinto se plantean una serie de propuestas que pueden servir para mejorar la gestión y el alcance de la publicidad institucional en Castilla y León.

En el segundo capítulo, dedicado a Castilla y León, se analizan los cinco ejes definidos previamente. Se comienza evaluando la gobernanza y planificación de las necesidades en publicidad institucional. La Junta de Castilla y León ostenta una característica distribución de competencias para la gestión de la publicidad institucional, que no existe en ninguna otra comunidad ni en la Administración General del Estado, en la que las campañas que se incluyen en los medios digitales se gestionan predominantemente desde la Consejería de la Presidencia, incluso aunque se trate de campañas sectoriales de otras consejerías, pero no asume la gestión del resto de soportes. Adicionalmente, en la mayoría de los casos, la justificación de la necesidad de las campañas es bastante genérica, sin que se establezcan objetivos claros ni cuantificables. Estas ausencias dificultan cualquiera de las fases posteriores de planificación de las campañas, la medición del impacto e incluso la valoración de si la campaña se está implementando adecuadamente.

Con respecto a los procedimientos de contratación, a diferencia de lo que ocurre en otras comunidades autónomas, donde existe más homogeneidad, el instrumento jurídico a través del cual se contrata la compra de espacio en los medios para difundir la publicidad institucional se decide en las distintas consejerías y, en algunos casos, en los centros directivos de cada una de ellas. En relación con los criterios de contratación de la publicidad institucional, la LPICyL de 2009 establecía que la contratación de la publicidad institucional debía tener en cuenta datos de audiencia y difusión, y estos criterios se han ido concretando a lo largo del tiempo, con diversos acuerdos, suscritos en 2014, 2015, 2020 y 2021, lo que refleja el deseo de clarificar los criterios de contratación. En la Resolución de 10 de septiembre de 2020, por la que se desarrolla el Acuerdo 72/2014, de 9 de octubre, de la Junta de Castilla y León, se ratifica la necesidad de contar con sistemas de medición, pero se insiste especialmente en la necesidad de garantizar el criterio de accesibilidad universal, lo que supone una matización importante a la utilización exclusiva de métricas de audiencia. En enero de 2021, tras la realización del encargo de evaluación a la AIReF, entra en vigor un nuevo Acuerdo de la Junta de 30 de diciembre de 2020, cuyos objetivos son “promover la garantía de pluralidad de medios, la accesibilidad de estos a la publicidad

institucional, así como la consideración del impacto publicitario y las audiencias, el equilibrio territorial, la eficiencia del uso de los recursos públicos en la información que se facilita a los ciudadanos a través de la publicidad institucional”.

Por lo que se refiere a los mecanismos de evaluación, en el caso de la Junta, como ocurre también en otras comunidades autónomas, la gran mayoría de las campañas no se evalúan y ello se debe a motivos muy diversos, como son la reducida disponibilidad económica para realizar una evaluación o la existencia de un margen escaso para diseñar planes de medios distintos a los normalmente utilizados. La Junta evalúa algunas de sus campañas más costosas, pero sin publicar estas evaluaciones. Por otro lado, la ausencia de profesionales con experiencia en la evaluación de la publicidad institucional en las consejerías no ha ayudado a que se pongan en marcha iniciativas de evaluación.

En relación con la transparencia, Castilla y León mantiene en el Portal de Datos Abiertos de Castilla y León las publicaciones de las planificaciones anuales de publicidad institucional, incluida la de 2022. Respecto a lo realmente implementado por la Junta en materia de publicidad, en este mismo portal se dispone de una sección donde se recogen los importes destinados a cada medio por cada consejería entre 2014 y 2021. Los datos están disponibles en formato tratable, aunque son heterogéneos, al codificarse desde cada consejería de manera distinta, y no aparecen suficientemente desagregados para permitir conocer con exactitud como se distribuye el gasto efectuado entre los medios de comunicación.

En el último apartado relativo a la publicidad institucional en Castilla y León se analiza con detalle la información proporcionada por la Junta en materia de publicidad institucional para tratar de determinar cómo se reparte la inversión en publicidad entre los medios de comunicación. El conjunto de datos se ha depurado y homogeneizado de manera previa a su análisis.

A partir de la información disponible se observa un uso de la prensa escrita elevado y poco justificado en base a criterios de audiencia. El gasto en este medio se mantiene estable a lo largo del tiempo, representando alrededor del 60% del gasto total, a pesar de ser el medio que más audiencia ha perdido en los últimos años en todos los segmentos de edad y en todas las cabeceras de prensa. Gran parte del gasto efectuado en prensa se concentra en los medios de prensa escrita que cuentan con una elevada difusión y se observa una menor cantidad que se reparte de manera más o menos generalizada entre los demás medios.

En los medios digitales y en radio la relación positiva entre difusión y gasto también es débil y en televisión el gasto es reducido y se debe a un número reducido de campañas de publicidad.



Además del caso de Castilla y León se han analizado las características de la gestión de la publicidad institucional en la Administración General del Estado y en doce comunidades autónomas que han prestado su colaboración en este estudio con el fin de realizar un análisis comparado e identificar buenas prácticas. Adicionalmente, se ha examinado la literatura científica y la producida por las administraciones públicas y organizaciones internacionales sobre las características, la gestión y los debates generales sobre la publicidad institucional.

A partir de este análisis se han realizado propuestas concretas que se detallan a continuación, vinculadas a los hallazgos identificados en cada uno de los ejes que comprende esta evaluación.

## HALLAZGOS Y PROPUESTAS

### 1. Gobernanza y planificación de la publicidad institucional

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Las campañas que se incluyen en los medios digitales se gestionan predominantemente desde la Consejería de la Presidencia</b>, incluso aunque se trate de campañas sectoriales de cada una de las consejerías. Esta gobernanza de la comunicación de los medios digitales no se ha encontrado en ninguna otra comunidad ni en la AGE.</li> <li>• <b>En la mayoría de los casos, la justificación de la necesidad de las campañas es genérica y no se establecen objetivos claros ni cuantificables.</b> Estas ausencias dificultan cualquiera de las fases posteriores de planificación de las campañas, la medición de su impacto e incluso la valoración de si la campaña se está implementando adecuadamente.</li> <li>• <b>No existe ningún órgano que incorpore expertos independientes que asesoren en materia de publicidad institucional a la Administración de la comunidad.</b> Los cambios normativos sobre la gobernanza han derivado en una Comisión de Secretarios Generales de las distintas consejerías como organismo coordinador.</li> </ul>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Revisión del modelo de reparto competencial diferenciado por soportes</b>, ya que dificulta la coordinación y puede limitar la estrategia de difusión publicitaria.</li> <li>• <b>Sería recomendable la elaboración de un plan de publicidad más detallado</b>, en el que se incluya una descripción más precisa del alcance del problema que se desea abordar o corregir y de la población objetivo a la que se desea llegar. Adicionalmente, como realiza alguna comunidad autónoma, se podría elaborar y publicar la metodología a seguir para la elaboración de este plan de publicidad y también una guía donde se recojan las normas aplicables y los modelos de pliegos para la contratación de los medios.</li> <li>• <b>Creación de una comisión asesora externa e independiente, que aconseje a la Administración autonómica en materia de publicidad institucional y supervise si la comunicación institucional sirve con objetividad a los intereses generales</b> y se adecua a los principios de la Ley 4/2009, de Publicidad Institucional de Castilla y León de eficacia y eficiencia.</li> </ul>

## 2. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>En la mayoría de las consejerías la creatividad se realiza por completo con medios propios</b>, que, en ocasiones, no cuentan con un alto grado de especialización.</li> <li>• <b>Existe mucha heterogeneidad en cuanto al instrumento jurídico a través del cual se contrata la compra de espacio en los medios para difundir la publicidad institucional, ya que se decide en cada una de las distintas consejerías</b> y, en algunos casos, incluso a nivel de centro directivo. En otras administraciones se observa una mayor homogeneidad, bien a través del establecimiento de fórmulas comunes de contratación, como en la AGE, o mediante su centralización en la correspondiente Dirección de Comunicación de la Consejería de la Presidencia, como en algunas CC. AA.</li> <li>• <b>Los criterios de contratación de la publicidad institucional en Castilla y León han evolucionado con el tiempo</b>, especialmente en la normativa reciente de 2020, <b>que los ha ido clarificando en términos de audiencia y equilibrio territorial al tiempo que introduce nuevos objetivos y criterios para la publicidad institucional que reconocen la trascendencia que esta tiene para los medios, pero que en ocasiones pueden limitar la eficacia y eficiencia en la transmisión del mensaje institucional.</b></li> </ul>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promover la profesionalización de la creatividad de la publicidad institucional</b>, por ejemplo, mediante la creación de un órgano técnico en la Dirección General de Comunicación, formado por personal cualificado, que centralice, asesore o coordine los procesos de creatividad. La creatividad es un elemento clave en el impacto que las campañas pueden tener sobre el recuerdo del ciudadano.</li> <li>• <b>Homogeneizar los instrumentos y los criterios de contratación de las distintas consejerías.</b> Esto se podría lograr reforzando el papel coordinador de la <b>Dirección General de Comunicación de la Consejería de la Presidencia, que además podría conseguir una mayor capacidad de negociación si centralizase la relación con los medios de comunicación.</b> Esta Dirección podría licitar un acuerdo marco para la contratación directa con los medios o bien realizarlo a través de una agencia de medios.</li> <li>• <b>Incluir en los pliegos, en los casos en los que se recurra a una agencia de medios, la obligación de la adjudicataria del contrato de especificar el pago que se ha hecho a cada medio.</b> Esta propuesta persigue evitar la opacidad de los criterios de negociación entre las agencias y los medios y el desconocimiento de la cuantía final recibida por los medios. Se recomienda que se generalice esta práctica como ya realiza alguna consejería.</li> <li>• <b>Clarificar en cada campaña la importancia relativa de los objetivos reconocidos en el acuerdo de diciembre de 2020, para poder diseñar en cada caso un plan de medios adecuado, establecer las métricas apropiadas y evaluar su cumplimiento.</b></li> </ul>



<b>PROPUESTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reforzar los principios de eficacia y eficiencia en los criterios de contratación</b> concretando la forma en la que se van a garantizar y articulando mecanismos que los evalúen.</li> <li>• <b>Convendría reformar la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional</b>, con el fin de incorporar una definición clara y con mayor grado de detalle de los criterios de contratación de la publicidad institucional y de sus objetivos.</li> </ul>
-------------------	---

### 3. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad

<b>HALLAZGOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La gran mayoría de las campañas no se evalúan</b>, aunque sí se hacen evaluaciones de las de mayor cuantía, como ocurre también en la mayoría de las comunidades autónomas.</li> <li>• <b>Las evaluaciones que se realizan no son públicas.</b></li> <li>• <b>No existen profesionales con experiencia en materia de evaluación</b> de la publicidad en las consejerías, lo que no ha facilitado su implementación.</li> </ul>
------------------	--

<b>PROPUESTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar un marco de evaluación de la comunicación institucional siguiendo las mejores prácticas internacionales</b>, que tenga en cuenta los <i>inputs</i> (el análisis previo al lanzamiento de la campaña), los <i>outputs</i> o resultados (si se ha alcanzado la audiencia prevista), los <i>outtakes</i> (cómo se ha recibido la campaña por la audiencia), el impacto de la campaña en la audiencia (cambio de actitudes) y en la propia organización (en términos de reputación o ahorro de costes, por ejemplo).</li> <li>• <b>Evaluar campañas que superen un umbral presupuestario determinado, las que se repitan periódicamente y aquellas que sean de especial interés para las consejerías</b>, aunque no alcancen dicho umbral.</li> <li>• <b>Utilizar las evaluaciones como punto de partida para el rediseño de las campañas.</b></li> <li>• <b>Publicar los resultados de las evaluaciones de las campañas.</b></li> <li>• <b>Fomentar la contratación de profesionales con experiencia en evaluación</b> para poder realizar evaluaciones de las campañas con medios propios o, como hace la Administración central, mediante un contrato centralizado con una o varias empresas especializadas que lleven a cabo las evaluaciones.</li> </ul>
-------------------	---

#### 4. La transparencia y la rendición de cuentas de la publicidad institucional

<b>HALLAZGOS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Siguiendo las buenas prácticas, la información relativa a la publicidad institucional se publica en la página web de datos abiertos de Castilla y León en formato tratable</b> (Excel, CSV, JSON) desde el año 2014. Además, se cuenta con una interfaz de usuario que permite realizar una explotación descriptiva básica de los datos.</li><li>• <b>Los datos disponibles sobre las acciones de publicidad institucional son heterogéneos, al variar la codificación según consejería, y no aparecen suficientemente desagregados para permitir conocer con exactitud como se distribuye el gasto</b> en publicidad institucional entre los medios de comunicación y así garantizar la transparencia de las inversiones realizadas.</li></ul>
<b>PROPUESTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Homogeneizar la información sobre publicidad institucional que poseen las distintas consejerías</b> para que se pueda realizar un seguimiento periódico del gasto en comunicación institucional.</li><li>• <b>Publicar una memoria anual sobre la inversión realizada en publicidad institucional</b>, al igual que hacen otras comunidades autónomas (véase cuadro 38), y remitirla a las Cortes de Castilla y León para que puedan ejercer su función de control, como recoge la Ley 4/2009.</li><li>• <b>Justificar los motivos por los que, en ocasiones, se decide invertir en medios no auditados</b> (p. e. por razones de afinidad temática).</li></ul>



## 5. La distribución de la publicidad entre los medios de comunicación

<p><b>HALLAZGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Del análisis de difusión de medios de la comunidad se extrae</b> que el soporte que tiene una mayor penetración entre los más jóvenes (hasta los 35 años) son los medios digitales, seguido de la televisión. Los individuos con edades comprendidas entre los 35 y 64 años muestran predilección por la televisión, seguido de cerca por los medios digitales. Mientras que en los mayores de 65 años la televisión y la radio son los soportes con una mayor penetración.</li> <li>• <b>Sin embargo, se observa un uso de la prensa escrita elevado y poco justificado en base a la difusión y penetración.</b> El gasto en este medio se mantiene estable a lo largo del tiempo, representa alrededor del 60% del gasto total, a pesar de ser el medio que más difusión ha perdido en los últimos años en todos los segmentos de edad, algo que afecta a todas las cabeceras. En algunas consejerías, este soporte es casi la única herramienta de comunicación elegida.</li> <li>• <b>En prensa escrita, donde se concentra la mayor parte del gasto en comunicación institucional de la Junta, se identifica una focalización del gasto en los medios con mayor difusión y una contratación menor pero generalizada en el resto de medios.</b></li> <li>• <b>En medios digitales y radio la relación positiva entre difusión y gasto es débil.</b></li> <li>• <b>En televisión, el gasto es reducido</b> y en su mayoría procede de tan solo dos campañas.</li> <li>• <b>La evaluación realizada en una campaña de gran dimensión como “Las Edades del Hombre” y en otra de tamaño más reducido como “No Hacer” arroja las mismas conclusiones que el análisis general: definición genérica de los objetivos y colectivos de las campañas, concentración del gasto en prensa escrita, reparto generalizado entre los medios de mayor difusión y evaluación escasa o nula del impacto.</b></li> <li>• El <b>gasto</b> en publicidad institucional <b>se distribuye fundamentalmente</b> entre los <b>medios de carácter local y autonómico de la comunidad</b>, y tiene muy poco peso en los medios nacionales o los autonómicos de otras CC. AA.</li> </ul>
<p><b>PROPUESTAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reforzar la aplicación del criterio de audiencia en la asignación de los fondos de las campañas entre los soportes y los medios, teniendo en cuenta la dimensión territorial, sociodemográfica o de afinidad temática necesaria en función de la población objetivo de cada campaña.</b></li> <li>• <b>Encargar un estudio independiente de la penetración de los medios (prensa, medios digitales, radio y televisión) entre los distintos grupos sociodemográficos</b>, si las métricas oficialmente reconocidas no cuentan con el detalle o nivel de desagregación suficiente.</li> </ul>

# 1.

## INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

### 1.1. Antecedentes

**Este estudio recoge los resultados de la evaluación sobre la gestión y el gasto en publicidad institucional de la Junta de Castilla y León en el periodo comprendido entre 2014 y 2019.** Este trabajo fue encargado a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta.

**La AIReF elaboró un plan de acción para responder a la solicitud de colaboración de la Junta de Castilla y León en la evaluación de la publicidad institucional.** Este plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta mediante acuerdo del 20 de agosto de 2020. En él se convino realizar primero una estimación del gasto en este tipo de publicidad por parte de la Administración autonómica y describirlo. También se acordó analizar con detalle los procedimientos de gestión, los criterios de asignación de fondos y la eficacia de la publicidad institucional. Asimismo, el análisis debía identificar áreas de posible mejora y buenas prácticas, en esta y otras instituciones, que pudieran inspirar reformas para contribuir a la gestión eficaz, eficiente y transparente de la publicidad institucional en la Junta de Castilla y León.

## 1.2. Contexto de la evaluación

La publicidad institucional es una herramienta relevante para cualquier Administración pública en la medida que puede contribuir a mejorar la eficacia de sus políticas públicas, pero al mismo tiempo es un instrumento complejo que presenta desafíos tradicionales y recientes para los gestores gubernamentales que la utilizan. Muchos de estos desafíos están también presentes en Castilla y León.

### 1.2.1. La publicidad institucional como instrumento de política pública

**La publicidad institucional es un instrumento a disposición de las administraciones para garantizar políticas públicas eficaces<sup>1</sup>.** La transmisión de información figura como uno de los tipos de instrumentos de política pública en once de las doce tipologías identificadas por Vargas y Restrepo (2019)<sup>2</sup>.

**La transmisión de información por parte de las administraciones se vehicula principalmente a través de la publicidad institucional y puede perseguir múltiples objetivos.** La publicidad institucional es “una forma de comunicación de las administraciones emitida en cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial” (Cortés, 2008:10) durante un periodo concreto de tiempo, “cuyo fin último es el interés general” (Martínez y Vizcaíno, 2008:4). A través de ella, los gobiernos intentan exhortar a la población para que oriente su conducta de una determinada manera (por ejemplo, recicle sus residuos o lleve una vida sana); de sensibilizarla con determinados temas (como la violencia contra los niños); comunicarle la puesta en marcha de determinados servicios y quién, dónde y en qué circunstancias puede conseguirlos; incorporarla al proceso de discusión pública o de decisión (por ejemplo, a través de los presupuestos participativos); o simplemente transmitirle datos para que tome sus decisiones (como la variación del precio de la energía en función de determinadas franjas horarias o las nocivas consecuencias de fumar) (Vedung, 1998; Vos, 2006 p. 254; Atkin y Rice, 2013).

---

<sup>1</sup> Para una revisión de los distintos tipos de comunicación pública, véase Martínez Pastor (2015). En este documento entendemos que la publicidad institucional es una de las formas en las que se concreta la comunicación pública. Existe también una literatura que sugiere que el término publicidad institucional no abarca la sofisticación que caracteriza a mucha de esta publicidad y prefiere utilizar el término comunicación institucional (Werder, 2020). Sin embargo, aquí preferimos mantener el concepto más concreto de publicidad institucional.

<sup>2</sup> Aparece en las tipologías clásicas, como las de Hood (1993) o Salamon (2002), y en las más recientes, como la de Pal (2014).



**Un reciente informe de la OCDE (2021), tras encuestar a 37 gobiernos, encontró que los principales objetivos de sus campañas eran concienciar a los ciudadanos sobre las políticas gubernamentales,** gestionar situaciones de emergencia, cambiar el comportamiento de los ciudadanos ante nuevas regulaciones, construir una relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía, mejorar la implementación de sus reformas, mejorar la distribución y el acceso de la población a los servicios y promover la transparencia, entre otros.

**Los instrumentos de información acostumbran a utilizarse junto a otras herramientas de política pública para garantizar el éxito de los programas.** Algunos estudios han encontrado que, en realidad, una parte muy importante del éxito de un programa público se debe a la eficacia de algún instrumento de política pública en concreto (Capano, Pritoni y Vicentini, 2020). Sin embargo, es cada vez más frecuente que las administraciones utilicen una combinación de herramientas para sus intervenciones, intentando maximizar sus oportunidades de éxito (Pacheco-Vega, 2020). A pesar de que la eficacia de la publicidad puede ser limitada en el tiempo (el público se acostumbra a determinados mensajes), se trata de un instrumento de uso frecuente, muchas veces imprescindible, sin el cual los programas públicos no funcionarían. Por ejemplo, si la población en general o determinados colectivos no reciben información de la existencia de una prestación, no llegarán a solicitarla y el programa fracasaría. Además, comparados con otros, estos instrumentos son relativamente fáciles de diseñar, rápidos de implementar y baratos, por ejemplo, respecto a otros como las subvenciones o incluso con relación al coste de gestión que supone poner en marcha impuestos o tasas, que además suelen ser medidas impopulares. Es además una forma suave de intervención del Estado (Vedung, 1998).

A pesar de su definición, aparentemente clara, el contenido y alcance de la publicidad institucional, tanto desde un punto de vista conceptual como práctico, es de difícil delimitación debido a la cercanía con otras formas de comunicación con las que guarda algún parecido, en particular, la publicidad comercial, la publicidad partidista y la electoral:

- Para algunos especialistas, la llamada **publicidad comercial** podría considerarse como un tipo de publicidad institucional. Otros creen que, mientras la institucional tendría una función educativa-socializadora y “debe buscar el beneficio de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de beneficio” (Cortés, 2011, p.8), en la comercial, la Administración pretende la búsqueda de clientes o mercados para las administraciones.
- La publicidad sobre determinados asuntos de política pública, especialmente en aquellos que interviene la moralidad o sobre los que el consenso social no es mayoritario, tiene el riesgo de considerarse como **publicidad partidista** por algunos grupos políticos o por parte de la sociedad.

- Además, la línea de separación entre la publicidad institucional en sentido estricto y la **publicidad electoral**, que trata de alabar o elogiar la acción de un gobierno o un político determinado, es delgada. Precisamente esto se pone de manifiesto durante los periodos electorales, respecto a los cuales la legislación acostumbra a ser particularmente estricta en las democracias, limitando muy significativamente la publicidad institucional.

### 1.2.2. La mediatización de las administraciones: la trascendencia política y las dificultades técnicas de la gestión de la publicidad institucional

**El gasto público en publicidad es siempre objeto de discusión por sus efectos sobre el sistema de medios y por su impacto en la propia calidad de la democracia.** En muchos países, por ejemplo, en Estados Unidos o en España, el Estado es año tras año el primer anunciante del país y, por lo tanto, fuente de importantes ingresos para el sector.

**Los datos demuestran el uso creciente de la publicidad por parte de las administraciones, que produce un fenómeno de mediatización** (Fredriksson y Pallas, 2020): las organizaciones públicas buscan más visibilidad, aceptación, coherencia, simplicidad y sincronización con los acontecimientos.

**Por su parte el paisaje mediático también se ha transformado y, respecto a la inversión en publicidad que hacen las administraciones, convive la demanda de cambio con la resistencia al mismo.** Han surgido nuevos medios con audiencias crecientes, mientras que los medios de comunicación tradicionales, especialmente la prensa en papel, reducen sus audiencias en todas las franjas de edad, especialmente entre los jóvenes, quienes han disminuido su consumo hasta en un 40% respecto a los seis años previos. Del mismo modo, la televisión compite con los medios digitales y plataformas web, y además todos los medios compiten con el teléfono móvil, que cuenta ya con la mitad de los usuarios de internet (*The Economist*, 2016; Galán et al., 2021). Además, se ha producido un fenómeno de desintermediación, en el que el papel de intermediario que jugaban los medios como institución se reduce (Romenti y Murtarelli, 2020). Finalmente, los llamados medios convencionales o controlados compiten con otras formas de publicidad. En 2021, el porcentaje de inversión publicitaria sobre el total del mercado en los medios controlados fue del 46,9% (con casi un 46% se sitúan los medios digitales, 33% la televisión, 8% la radio y 7% diarios, entre otros), frente al 53,1% de la inversión total en los medios estimados (por ejemplo, el marketing telefónico o el *mailing*, entre otros muchos) (InfoAdex, 2022).

**Algunos expertos han mostrado la conveniencia de discutir sobre si la publicidad institucional, como instrumento de política pública, es más útil que otras herramientas y si los beneficios de utilizarla son mayores que los riesgos que conlleva, y han concluido que lo más práctico es establecer las condiciones para su uso.** Se sugiere reducir su uso a medidas que se limiten estrictamente a transmitir información (Cortés, 2011); sin embargo, otros sostienen que, en ese caso las dificultades para delimitar la

publicidad seguirían existiendo y además se perdería el potencial de un instrumento de política pública de eficacia demostrada. Por lo tanto, lo más adecuado parece establecer ciertas condiciones para garantizar el buen funcionamiento de este instrumento y evaluar su eficacia (Vedung, 1998).

**Como puede intuirse tras analizar el perímetro conceptual y práctico de la publicidad institucional, los actores con intereses en juego en este campo son numerosos y esto sugiere la necesidad de establecer reglas claras en la gestión de este instrumento público.** Las instituciones gubernamentales albergan distintos actores en relación con la publicidad que pueden tener intereses en parte coincidentes (relacionados con la eficacia de las políticas) y en parte no (ya que algunos actores pueden tratar de maximizar el uso de los recursos públicos en términos partidistas). Los partidos de la oposición, los propios medios de prensa y, dentro de ellos, medios de diferentes tipos, los reguladores y la población, tanto en su papel de consumidor de servicios públicos como en el de contribuyente y de ciudadano, están expuestos a las consecuencias de la utilización de la publicidad institucional.

**Estas posibles tensiones sobre la utilización, el contenido y los posibles destinatarios del gasto en publicidad institucional hacen que existan demandas crecientes para profesionalizar la gestión, establecer criterios claros de reparto del gasto, evitar el partidismo y el electoralismo de los mensajes y de la distribución del gasto, evaluar la eficacia del instrumento y para garantizar la transparencia del uso de los recursos.** A todo ello se referirán los párrafos siguientes.

**En el panorama descrito, la gestión de la publicidad entendida como el proceso de su planificación, organización y evaluación se hace cada vez más necesaria y compleja.** Por un lado, debido a la revolución que viven los medios, en los que, en este momento, convive la comunicación tradicional con fenómenos como la desintermediación, que hace que las instituciones públicas produzcan su propia información. Por otro lado, la mayor voluntad de estar presente en los medios, el incremento del presupuesto destinado a publicidad y la necesidad de garantizar la eficacia de los recursos públicos obligan a evaluar la eficacia de este gasto y a ser más transparentes sobre los criterios de adjudicación y acerca de quiénes son los beneficiarios del gasto (Howlett, 2009).

**Ello ha hecho que los expertos hayan puesto el énfasis en la gestión estratégica de la comunicación.** Tradicionalmente, la gestión de la publicidad institucional intentaba garantizar que el diseño e implementación de las campañas respondiese a una serie de estándares profesionales. De este modo, si la publicidad cumplía ciertos requisitos en su diseño y difusión, se entendía que podía funcionar. Desde una perspectiva de teoría del cambio, la hipótesis es que, si la publicidad se inserta en los medios con más penetración, difusión y audiencia, tendrá más impacto. Más recientemente, y a pesar de las dificultades que ello implica, la evaluación de la eficacia real de la publicidad (por ejemplo, en las actitudes y comportamiento de la ciudadanía) y la transparencia se han convertido también en elementos esenciales de la gestión de la comunicación.

### 1.2.3. La gestión estratégica de la publicidad institucional

**La gestión estratégica de la comunicación en las administraciones implica varias fases y conjuntos de tareas (cuadro 1):**

1. El primer grupo de tareas es muy parecido a cualquier otro proceso de **análisis del contexto** en el ámbito de las políticas públicas. Una vez que la Administración ha decidido intervenir sobre un tema (por ejemplo, la obesidad o la población reacia a vacunarse) y ha definido cuál es su alcance y características (a quiénes afecta, cuáles son sus causas y dónde ocurre), debe valorar mediante qué instrumentos de política pública puede hacerlo (regulación, fiscalidad o publicidad, entre otros) y si existe evidencia sobre estos instrumentos (en este caso las campañas sobre alimentación o deporte o las de vacunación) para abordar temas similares.

2. En una segunda fase de **formulación o planificación** se establecen los objetivos para la publicidad institucional y las mejores estrategias para lograrlo. En relación con los objetivos, el sector público puede perseguir tres tipos de objetivos: genéricos, como la confianza en el sistema o las instituciones en general; corporativos, que pretenden asegurar la confianza en la institución; y relacionados con la eficacia de las políticas o programas de la institución). Además, el sector público puede perseguir otros tres tipos de cambios en relación con los ciudadanos: cognitivos, para que tengan datos o información; afectivos, que sensibilicen sobre determinados temas de política pública; y de comportamiento, cuyo objetivo es que los ciudadanos cambien sus hábitos.

Las estrategias incluyen la determinación del público objetivo, el diseño de los mensajes y la creatividad, la selección de los canales y la compra de espacio en los medios, actividades que pueden requerir un intenso trabajo de investigación y gestión. Además, requieren el conocimiento de los grandes cambios experimentados por el sector (la introducción de métricas e indicadores, tecnologías para medir y la diversificación de los medios) si se desean optimizar los recursos y el impacto (Turow, 2014).

3. La **implementación** implica la puesta en marcha de las actividades formuladas o planificadas en un periodo de tiempo dado y el control o seguimiento del proceso.

4. Todo el proceso descrito de puesta en marcha de una estrategia de comunicación implica idealmente varios tipos de **evaluación**:

- La decisión sobre los instrumentos de política pública conlleva una evaluación *ex ante* sobre el grado de eficacia de unos y otros y un proceso de revisión sobre la necesidad de la campaña.
- La fase de formulación y planificación supone el apoyo en estructuras y profesionales adecuados, el diseño del mensaje, la evaluación previa de su impacto y el uso de métricas y/u otros elementos (valoraciones sobre la afinidad

temática u otros criterios) para decidir en qué medios se difundirá el mensaje (plan de medios), la evaluación del contenido partidista o electoralista de la publicidad.

- La implementación necesita el control de desarrollo del plan y, en ocasiones, su corrección.
- Para acabar, se requiere una evaluación del impacto, para ver hasta qué punto la campaña alcanzó su objetivo; por ejemplo, si contribuyó a la solución o reducción del problema que se pretendía abordar, como podría ser el aumento de la obesidad (las complejidades de la evaluación de la publicidad se tratan en un epígrafe posterior).

5. Además, la **transparencia** es un esfuerzo que forma parte del proceso de gestión de la comunicación pública y que implica poner a disposición de los ciudadanos la información sobre las decisiones que se adoptan en relación con las estrategias y actividades de comunicación, las métricas y criterios para decidir en qué medios se sitúan, los resultados de las actividades y el gasto y sus destinatarios.

CUADRO 1. GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia, inspirado en Zefass y Volk (2020, p. 420).

**Finalmente, la gestión estratégica de la publicidad institucional presenta complejidades particulares en las administraciones y son especialmente importantes dos momentos concretos del proceso: el diseño del mensaje, debido al posible partidismo, y la elaboración del llamado plan de medios, debido al efecto que la distribución de fondos públicos puede tener sobre el mercado de medios y la calidad de la democracia.**

**Además, muchas administraciones, en particular las más pequeñas, carecen de recursos** para realizar todas las tareas asociadas a una gestión profesional de la publicidad descritas anteriormente, como por ejemplo el conocimiento de las métricas o los pormenores de la compra de espacio en los medios (Macnamara, 2020). En ocasiones, optimizan al máximo sus recursos ahorrándose la creatividad

profesional o prescindiendo de la evaluación, que puede ser más cara que la propia campaña. Ante esta situación, otras optan por contratar especialistas en estos procesos, aunque, como se analizará al estudiar el caso de la Administración General del Estado, esto no siempre es sencillo desde distintos puntos de vista, incluido el jurídico.

**En las organizaciones públicas la gestión implica también un largo proceso procedimental.** En general, las características del procedimiento vinculadas por ejemplo a los plazos y normativas de contratación, a las cuantías de los contratos y a las exigencias de estos, a la necesidad de autorizaciones para realizar las campañas y a otras cuestiones acostumbran a generar quejas en el sector afectado.

**Asimismo, las exigencias del cumplimiento de los procedimientos administrativos, las reglas de contratación y las precauciones contra el partidismo o el electoralismo pueden complicar la gestión.** En comparación con las entidades privadas, las administraciones están experimentando crecientes demandas de transparencia a las que algunas de ellas tratan de responder con compromisos rigurosos. Paradójicamente, ello les impulsa, por ejemplo, a prescindir de criterios cualitativos para elaborar sus planes de medios, utilizando únicamente criterios cuantitativos que son más fáciles de explicar y objetivar.

**Todas estas peculiaridades requieren de una mejor comprensión de las necesidades de la publicidad en las organizaciones públicas y explican las razones por las que algunos países están haciendo un esfuerzo creciente por mejorar la gobernanza, profesionalizar y hacer más transparente la gestión de la publicidad institucional.**

#### **1.2.4. La evaluación de la publicidad institucional**

**Tanto en España como en otros países, existen instituciones que han evaluado si el gasto en publicidad institucional se ha realizado conforme a las normas y hasta qué punto es transparente.** En los tribunales de cuentas nacionales o regionales y en los organismos dedicados a vigilar la transparencia de la publicidad institucional de distintos países, pueden encontrarse numerosos informes de este tipo. Sin embargo, aunque estas cuestiones tienen una relevancia indiscutible, las evaluaciones completas sobre la eficacia de la publicidad son menos frecuentes.

**La escasez de evaluaciones sobre la eficacia de la publicidad institucional se debe en parte a que no existe un consenso definitivo sobre el tipo y los métodos de evaluación de la publicidad más apropiados, ni en particular de la de tipo institucional.** Tanto académicos como profesionales reconocen que la evaluación de la publicidad sigue siendo un desafío (Macnamara, 2020), que se multiplica en el caso de la publicidad institucional debido a sus implicaciones políticas y económicas y a la necesidad de transparencia durante todo el proceso de gestión. Desde 2010 se han puesto en marcha numerosas iniciativas para desarrollar mejores prácticas, como los internacionalmente consensuados Principios de Barcelona (International Association

for the Measurement and Evaluation of Communication, AMEC, 2010, 2015), actualizados en 2020 (cuadro 2). Estos principios reflejan en parte algunos debates generales, no exclusivos de las organizaciones públicas, sobre este tipo de actividades, como el tipo de metodología y de métricas que se deben utilizar.

#### CUADRO 2. PRINCIPIOS DE BARCELONA 3.0 (AMEC, 2020)

1. Establecer objetivos (específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y sujetos a plazos) es un requisito previo absoluto para la planificación, la medición y la evaluación de la comunicación.
2. La medición y la evaluación deben identificar los resultados, los comportamientos y el efecto potencial.
3. Se deben identificar los comportamientos y el efecto para los interesados, la sociedad y la organización.
4. La medición y evaluación de la comunicación deben incluir un análisis tanto cualitativo como cuantitativo.
5. Los valores publicitarios equivalentes no son el valor de la comunicación; es importante que la medición y evaluación de la comunicación empleen un enfoque rico, matizado y polifacético.
6. La medición y evaluación holística de la comunicación incluyen todos los canales pertinentes, tanto dentro como fuera de i.
7. La medición y la evaluación de la comunicación se basan en la integridad y la transparencia para impulsar el aprendizaje y los conocimientos adquiridos.

Fuente: AMEC<sup>3</sup>.

**Aun así, en los últimos años algunos gobiernos, alentados por la necesidad de rendir cuentas, han jugado un papel muy relevante en el desarrollo de mecanismos de evaluación (Gregory, 2021).** Los modelos más conocidos son los del Servicio de Comunicación del Gobierno británico, el de Nueva Gales del Sur, en Australia, y la propuesta de evaluación de la Comisión Europea. Además, el gobierno de Canadá ha elaborado un procedimiento con el objetivo de revisar el posible partidismo de las evaluaciones.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication\\_network\\_indicators\\_supporting\\_guide.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_network_indicators_supporting_guide.pdf)



**El Reino Unido cuenta con el Marco de Evaluación de la Comunicación elaborado por el *Government Communication Service* ayudado por un Consejo de Evaluación compuesto por expertos, académicos y empleados públicos** (que también evalúa rigurosamente las campañas más importantes)<sup>4</sup>. Este Marco se ha actualizado en 2018. El proceso de evaluación se desarrolla en cinco etapas en las que se analizan los *inputs* (por ejemplo, se analiza qué se ha aprendido de experiencias previas o qué investigación se ha hecho para proponer la campaña), los *outputs* o resultados (por ejemplo, si la audiencia prevista se está alcanzado), los *outtakes* (por ejemplo, cómo se ha recibido la campaña por la audiencia o si esta se conoce y a través de qué medios), el impacto de la campaña en la audiencia (si han cambiado sus actitudes y comportamientos) y en la propia organización (en términos, por ejemplo, de reputación o de ahorro de costes). Este Marco ha sido difundido en un intenso proceso de formación.

**El gobierno de Nueva Gales del Sur**, en Australia, cuenta con un mecanismo de evaluación que presenta características similares a las del gobierno británico. De acuerdo con su diseño, el mecanismo consta de cinco fases de evaluación en cada una de sus etapas (preparación, producción, distribución, respuestas e impactos). En este mecanismo se integra el impacto que la comunicación tiene en las propias organizaciones públicas y además en la sociedad en su conjunto, bajo la idea de que las administraciones trabajan para todos los ciudadanos y no solo para usuarios concretos (Macnamara, 2020).

**Finalmente, la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea (DGCOMM) ha desarrollado un modelo de evaluación, que incluye un código de conducta**<sup>5</sup>. El modelo consta también de cinco fases o grupos de cuestiones a evaluar (los *inputs*, las actividades de producción, las de proceso, los resultados y el impacto). Para cada una propone una serie de indicadores (cuadro 3).

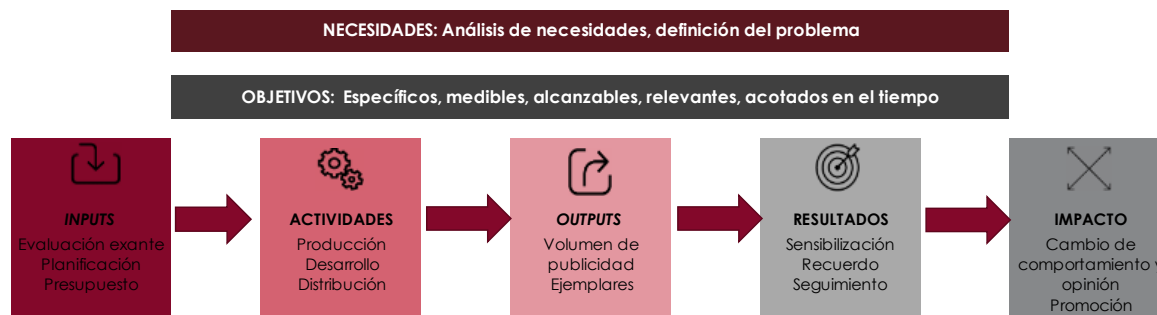
---

<sup>4</sup>El marco de la evaluación de la comunicación del Gobierno del Reino Unido y algunos ejemplos de su aplicación pueden consultarse en *GCS Evaluation Framework 2.0 publication* (GCS Evaluation Framework 2.0 publication)

<sup>5</sup>Véase el *Toolkit for the evaluation of the communication activities* del Directorate-General for Communication en *communication-evaluation- GCS Evaluation Framework 2.0 publication* (netdna-ssl.com) [toolkit\\_en.pdf](#) (europa.eu)



**CUADRO 3. MODELO DE EVALUACIÓN DE LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA**



ACTIVIDADES	OUTPUTS	RESULTADOS	IMPACTO
	Lo que se espera que llegue a la población objetivo	Lo que extrae la población objetivo de la publicidad y su respuesta inicial	Resultaos causados, total o parcialmente, por la comuicación
<b>REDES</b> 	Número de contactos: visitas, participantes al evento, llamadas, correo, etc.	Utilidad general del contacto publicitario	Número de personas que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como consecuencia del contacto
<b>EVENTOS</b> 	Número de asistentes: físicamente u <i>online</i>	Utilidad general del evento para los asistentes	Porcentaje de asistentes que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como consecuencia del evento
<b>PUBLICACIONES</b> 	Número de lectores oyentes de la publicación	Utilidad general de la publicación para los lectores	Número de lectores que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como resultado de la publicación
<b>RELACIONES CON MEDIOS</b> 	Número de visitas online de las comunicaciones de prensa	Porcentaje de noticias de prensa publicadas	Porcentaje de ciudadanos que tienen la percepción de sentirse bien informados sobre las prioridades de la Unión Europea
<b>VIDEOS/FOTOS</b> 	Número de visitas y descargas	Utilidad general del vídeo para los espectadores	Número de espectadores que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como resultado del vídeo
<b>REDES SOCIALES</b> 	Número de impresiones	Número de interacciones: participaciones, likes, comentarios	Porcentaje de personas que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como resultado de la interacción con las redes sociales con contenido sobre la Unión Europea
<b>PÁGINAS WEB</b> 	Número de visitas	Tasa de conversión: descargas, registros, inscripciones completadas...	Número de visitantes que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como resultado de la visita a su web
<b>CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN INTEGRADAS</b> 	Número de contactos realizados durante la campaña	Recuerdo: número de personas que pueden recordar el mensaje de la campaña	Cambio de opinión: porcentaje de personas que tienen una opinión más positiva de la Unión Europea como resultado de la campaña

Fuente: Dirección General de Comunicación de la Unión Europea<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La guía explicativa de este modelo puede encontrarse aquí: [communication network indicators supporting guide.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/communication/network_indicators_supporting_guide.pdf). Versión 1.2 – 28 January 2019.

La AMEC ha desarrollado una interesante herramienta interactiva (cuadro 4) para analizar numerosos aspectos que recogen todos estos modelos de evaluación, aunque no es de aplicación específica para la Administración pública<sup>7</sup>.

CUADRO 4. MARCO INTEGRADO DE EVALUACIÓN DE AMEC



Fuente: AMEC<sup>8</sup>.

**Canadá dispone de un proceso de revisión de la publicidad para asegurar que no es partidista.** Antes de que cualquier campaña del Gobierno de Canadá con un presupuesto superior a 500.000 dólares se difunda en los medios, debe ser revisada para garantizar que los materiales creativos no sean partidistas. Las campañas con presupuestos menores también pueden someterse voluntariamente a revisión. Estas revisiones las realiza Ad Standards<sup>7</sup>, una organización independiente que administra el Código Canadiense de Normas Publicitarias en nombre del Gobierno de Canadá. Además de esta institución, en el proceso también participan el Tesoro y el Public Services and Procurement Canada (véanse los criterios aplicados en el cuadro 5). La ciudadanía tiene acceso al resultado de estas evaluaciones de forma que puede consultar si se exigió algún tipo de cambio y cuál fue en cada campaña gubernamental, incluidas las que utilizan las redes sociales.

<sup>7</sup> El Modelo integrado de Evaluación de la AMEC puede consultarse aquí: [Interactive Framework - AMEC Integrated Evaluation Framework \(amecorg.com\)](http://amec.org.com)

<sup>8</sup> [Interactive Framework - AMEC Integrated Evaluation Framework \(amecorg.com\)](http://amec.org.com)

CUADRO 5. PROCESO DE REVISIÓN NO PARTIDISTA DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CANADÁ

	Requisitos de política pública	Criterios relacionados
1	Objetivo, factual y explicativo	Los anuncios presentan la información de forma objetiva, en tono y contenido, y los hechos se expresan de forma clara y precisa. El departamento ha dado fe de la exactitud de todos los hechos, afirmaciones, datos estadísticos y análisis. Las normas sobre anuncios han solicitado y recibido documentación de apoyo (si procede).
2	Libre de eslóganes, imágenes e identificadores de partidos políticos	Los materiales creativos publicitarios no contienen ninguna referencia a un evento político, ni ningún eslogan, expresión distintiva, imagen, logotipo o diseño gráfico que se utilice en las comunicaciones de un partido político. Esto podría incluir, entre otros, materiales impresos y electrónicos, cuentas de redes sociales y <i>hashtags</i> , discursos de campañas políticas, fondos o carteles para eventos y anuncios.
3	Libre de prejuicios o afiliaciones a partidos políticos	Los materiales creativos publicitarios no dan la impresión general ni parecen promover intereses de partidos políticos.
4	La publicidad no contiene ningún nombre, voz o imagen de políticos	Los materiales creativos publicitarios no contienen el nombre, la imagen o la voz de ningún primer ministro, ministro, diputado o senador en activo.
5	El color primario asociado al partido gobernante no se utiliza de forma dominante, a menos que un artículo se represente habitualmente en ese color	<p>El color identificativo del partido político gobernante no es el color predominante en una creatividad publicitaria. Esta restricción de color no se aplica a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• el color utilizado en las representaciones comunes de un objeto (por ejemplo, cono de tráfico naranja, amapola roja, caja de reciclaje azul);</li> <li>• la fotografía o la ilustración de bienes institucionales con un color fijo por razones como la tradición, la seguridad, la convención internacional o la norma de la industria (por ejemplo, los uniformes azules de la Marina Real Canadiense, la sarga roja de la RCMP, los monos de búsqueda y rescate de color naranja, etc.); o</li> <li>• anuncios de eventos y celebraciones nacionales (por ejemplo, el Día de Canadá, Canadá 150, Team Canada, etc.) en los que los colores oficiales de la bandera nacional de Canadá (rojo y blanco) ocupan un lugar destacado en la marca.</li> </ul>

	Requisitos de política pública	Criterios relacionados
6	Garantizar que las iniciativas que requieren aprobación parlamentaria o los acuerdos comerciales que requieren ratificación no se anuncien hasta que se haya recibido su aprobación	El departamento ha comprobado que se han completado todas las aprobaciones aplicables para cualquier política, programa, servicio o iniciativa que se anuncie y que requiera la aprobación del Parlamento, de los gobiernos provinciales o territoriales, o de alguna otra autoridad antes de su aplicación (por ejemplo, la legislación requeriría la aprobación real).  Las normas de publicidad han solicitado y recibido la documentación de apoyo (si procede).

Fuente: Datos del Office of the Auditor General of Canada<sup>9</sup>.

A pesar de ello, en primavera de 2019, el Auditor General de Canadá elaboró un informe dirigido al Parlamento en el cual manifestaba que la supervisión de la publicidad por parte del Gobierno de Canadá no era lo suficientemente sólida como para garantizar que el Gobierno cumpliera con su compromiso de que los fondos públicos no se gastaran en publicidad partidista<sup>8</sup>. Además, indicaba que las campañas de alto valor no representan necesariamente un mayor riesgo de partidismo que las campañas con un presupuesto menor. En 2021, un informe del Parlamento<sup>9</sup> sugería la necesidad de que las instituciones implicadas en la evaluación sobre la publicidad no partidista de las campañas superiores a 500.000 euros le comunicasen sus resultados.

### 1.2.5. La publicidad institucional en Castilla y León: evolución normativa, del gasto y debates

Además de contar con una norma nacional que regula la publicidad institucional, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, numerosas comunidades autónomas han desarrollado su propia normativa, entre ellas Castilla y León. En Castilla y León está vigente la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional<sup>10</sup> (LPICyL). De acuerdo con esta ley, aprobada con posterioridad a la norma nacional, la publicidad institucional es “aquella forma de comunicación pública realizada por los sujetos previstos en la ley a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades”.

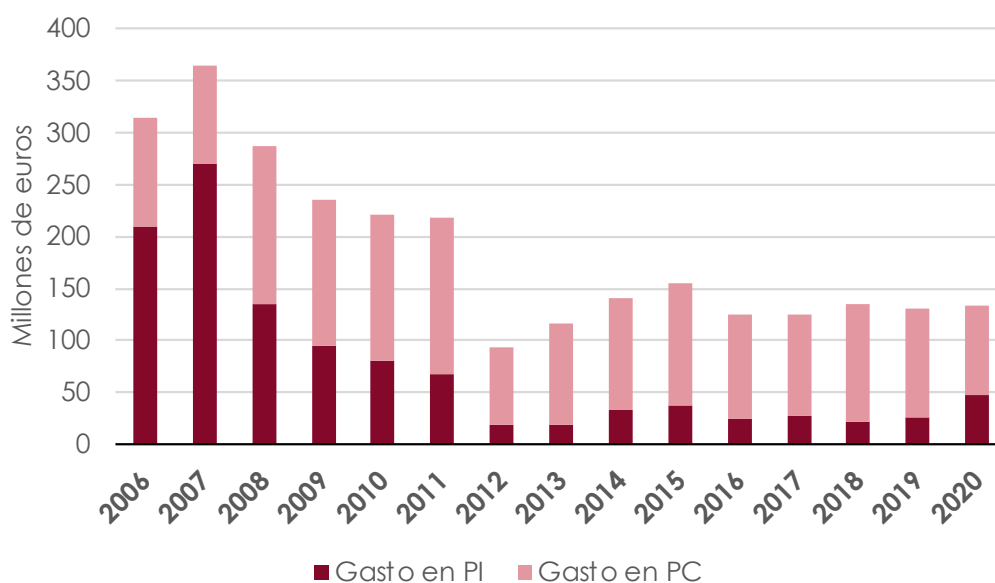
<sup>9</sup> [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_201905\\_04\\_e\\_43341.html](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201905_04_e_43341.html)

<sup>10</sup> Ley 4/2009 de Publicidad Institucional de Castilla y León  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-9629>

La LPICyL ha sido modificada y desarrollada en diversas ocasiones cambiando aspectos relacionados con la gobernanza, la planificación y los criterios con los que se contrata la publicidad institucional. La resolución más reciente ha entrado en vigor en el año 2021, después de que la Junta de Castilla y León encargase a la AIReF la evaluación de la publicidad institucional del periodo comprendido entre 2014 y 2019. Como se verá más adelante, todas las modificaciones legales son relevantes para el análisis de la AIReF dado que afectan a aspectos centrales de esta evaluación como, por ejemplo, en el último año, los criterios de distribución de los recursos públicos destinados a publicidad institucional entre los medios de comunicación, los órganos competentes para realizar las planificaciones o las obligaciones de transparencia.

Entre 2013 y 2020, el Gobierno de España gastó en publicidad institucional (y comercial) entre 100 y 150 millones de euros anuales, tras el significativo recorte que estos gastos sufrieron en el año 2012 en esta y en las demás administraciones (gráfico 1).

GRÁFICO 1. GASTO EN PUBLICIDAD COMERCIAL Y PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. 2006-2020

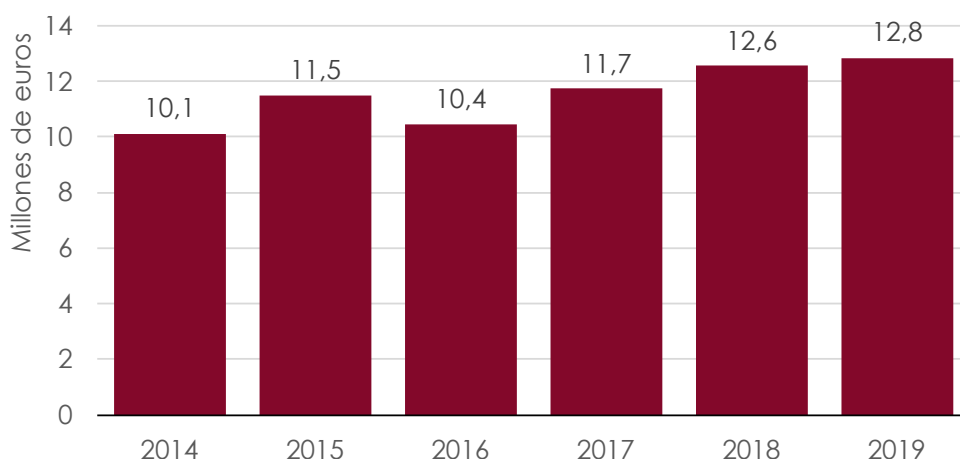


Fuente: Elaboración propia a partir de los informes en publicidad institucional de la Moncloa.

Entre 2014 y 2019, la Junta de Castilla y León invirtió entre 10 y 12 millones de euros anuales en publicidad. El gasto publicitario fue en aumento durante este periodo (gráfico 2), con un incremento porcentual de casi un 30% desde el año 2014 hasta el año 2019. La tendencia interanual de inversión publicitaria fue creciente con excepción del año 2016, cuando se observó una reducción de un 9,5% en relación con el año anterior.

Es probable que el desembolso en este ámbito sea aún mayor ya que es habitual que contratos públicos de muy diferente objeto incorporen gastos en publicidad y comunicación.

GRÁFICO 2. GASTO EN PUBLICIDAD COMERCIAL Y PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

La comparación de esta comunidad autónoma con otras es compleja puesto que, como se verá más adelante en este informe, no todas contabilizan los gastos que destinan a la publicidad de la misma manera (por ejemplo, unas recogen solo información sobre publicidad institucional y otras incluyen también la comercial) y la información no se encuentra agregada en ninguna fuente.

**En el periodo de análisis la mayor parte del gasto en publicidad institucional<sup>11</sup> de Castilla y León (cuadro 6) se destinó a las campañas de publicidad (87,3%), seguido de las acciones puntuales (3,8%) y de los patrocinios (3,5%).** El gasto en suscripciones supuso un 2,2% de la inversión total, mientras que las partidas de beneficios y creatividad, que incluyen lo que se remunera a las agencias de medios y publicidad cuando la publicidad se contrata de manera externa, representaron un 2,1% del total.

<sup>11</sup> A lo largo de este documento se va a hablar de publicidad institucional, aunque se incluyan campañas de publicidad comercial, dado que a partir de los datos aportados por la Junta de Castilla y León cuesta distinguir entre un tipo y otro de publicidad.

CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ACUMULADO EN PUBLICIDAD INSTITUCIONAL POR TIPO DE GASTO. 2014-2019<sup>12</sup>

TIPO DE ACCIÓN	GASTO	PORCENTAJE
Campaña	60.311.147	87,3
Acción puntual	2.626.845	3,8
Patrocinio	2.406.899	3,5
Suscripción	1.533.795	2,2
Beneficio	1.002.741	1,5
Inserción	850.480	1,2
Creatividad	389.689	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>69.121.595</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Entre 2014 y 2019, las consejerías con más gasto en publicidad institucional fueron las consejerías de Cultura y Turismo, con 18,5 millones de euros, y la de Presidencia, que centralizó la mayoría del gasto dirigido a medios digitales, con 11,6 millones de euros en todo el periodo, mientras que Empleo y Sanidad fueron las que menos invirtieron, con 3,4 y 2,1 millones respectivamente (gráfico 3).

<sup>12</sup>En este primer apartado se analiza el gasto total en comunicación y publicidad institucional, incluidos gastos realizados fuera de las partidas específicas, como pueden ser las suscripciones.

GRÁFICO 3. GASTO EN PUBLICIDAD INSTITUCIONAL POR CONSEJERÍA (MILLONES DE EUROS). 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Las campañas con más gasto en el periodo 2014-2019** (cuadro 7) corresponden a las consejerías de Agricultura (en particular **Tierra de Sabor**, con un gasto agregado ligeramente superior a los 7,5 millones de euros) y Cultura (varias de sus campañas tienen un coste superior al millón de euros, entre ellas **Destino**, con un gasto próximo a los 3 millones de euros y **Las Edades del Hombre**, con un coste agregado próximo a los 2 millones de euros).



CUADRO 7. CAMPAÑAS CON EL MAYOR IMPORTE ASOCIADO POR CONSEJERÍA.  
2014-2019

Consejería	Campaña	Importe
Agricultura	Tierra de Sabor	7.548.925
	Desarrollo rural	898.745
	Adversidades climatológicas	239.000
Cultura	Destino	2.756.693
	Las Edades del Hombre	1.767.310
	Museos Castilla y León	1.231.452
Economía	Internacionalización	780.707
	Suelo empresarial	713.635
	Declaración de la renta	563.456
Educación	Formación profesional	899.038
	Universidad-empresa	736.409
	Inicio curso escolar	718.112
Empleo	Prevención de riesgos laborales	1.198.674
	Consumo	366.482
	Discapacidad	323.696
Familia	Prestaciones y servicios sociales	1.566.858
	Violencia de género	933.918
	Contra la discriminación a las mujeres	479.248
Fomento	Residuos	1.113.949
	Espacios naturales	919.541
	Estado del tiempo y las carreteras	508.091
Presidencia	Gobierno abierto	985.711
	Día de la comunidad	854.003
	Emigrantes retornados	710.701
Sanidad	Uso responsable de los servicios sanitarios	429.398
	Prevención del cáncer colorrectal	263.625
	Sistemas telemáticos de información y atención a urgencias infantiles	205.497

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Gran parte de las campañas se repiten al menos durante dos años y algunas de ellas con carácter anual durante el periodo analizado.** Sin embargo, entre las de menor cuantía figuran numerosas campañas que no se han repetido en el periodo analizado.

Entre 2014 y 2019 la mayor parte de las campañas (61,9%) tienen un coste anual reducido, inferior a los 100.000 euros (cuadro 8). Tan solo 3 campañas superan el millón de euros en algún año y 8 de ellas tienen un coste que se sitúa entre los 500.000 y el millón de euros.

**CUADRO 8. NÚMERO DE CAMPAÑAS POR COSTE ANUAL DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD (2014-2019).**

Importe por año	Número de campañas
Más de 1 millón de euros (M€)	3
De 0,5 M€ a 1M€	8
De 0,1 M€ a 0,5 M€	254
Menos de 0,1 M€	430

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Nota: El coste se calcula agregando el gasto de cada campaña en los distintos medios de comunicación por año.

**Aunque el gasto en publicidad institucional representa una parte modesta del gasto público total de la comunidad (no alcanza el 0,01% del total), tanto la reciente como las anteriores modificaciones de la LPICyL reflejan que en Castilla y León la publicidad institucional se considera una herramienta útil** para lograr el éxito de sus programas públicos, existe preocupación por las dificultades técnicas de su gestión, así como por su relevancia y su trascendencia.

**Sin embargo, a pesar de algunos avances que pueden constatarse en los últimos años como, por ejemplo, mayor regulación y transparencia, el gasto en publicidad institucional sigue siendo objeto de discusión política.** Así, durante la anterior legislatura llegó a constituirse una Comisión de Investigación sobre la Financiación y los Planes de Medios de la Junta de Castilla y León en las Cortes regionales. Tal y como prevé el reglamento de las Cortes castellanoleonesas en el caso de las comisiones no permanentes, esta comisión se extinguió el 21 de diciembre de 2021 fecha en la que el presidente de la Junta disolvió anticipadamente las Cortes de Castilla y León. Aunque la comisión no finalizó sus trabajos, en ella comparecieron decenas de responsables de los medios de comunicación de la región, agencias de noticias y de los secretarios generales de la Junta durante el periodo investigado.

### 1.3. Ejes y objetivos de la evaluación

Este estudio analiza la publicidad institucional de Castilla y León en torno a cinco ejes:

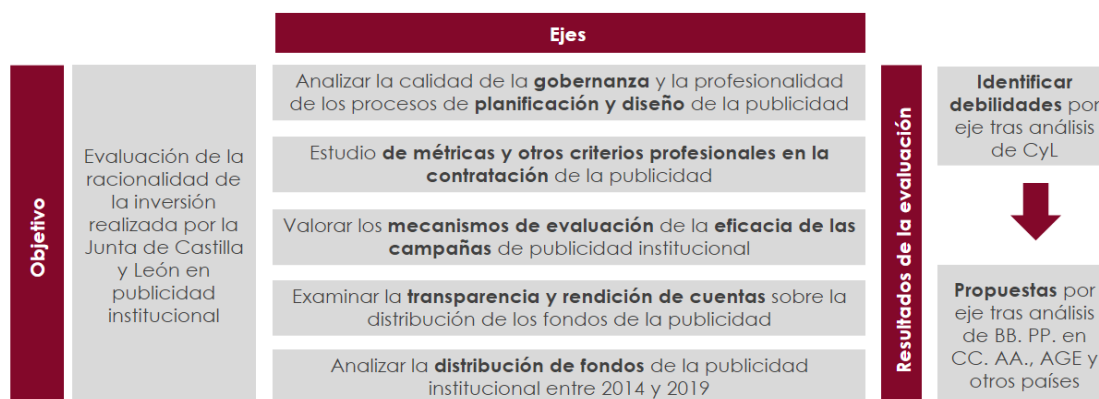
1) la gobernanza y planificación de la publicidad institucional; 2) los criterios y mecanismos de contratación; 3) la evaluación de su eficacia; 4) la transparencia y 5) el destino de los fondos. Los cuatro primeros ejes se analizarán también en los casos de la Administración General del Estado (AGE) y en las comunidades autónomas (CC. AA.) que han legislado sobre la publicidad institucional, con el fin de identificar buenas prácticas que puedan ser aplicables en el caso de Castilla y León.

En cada uno de estos ejes se persiguen los siguientes objetivos (cuadro 9):

1. Identificar los mecanismos de **gobernanza institucional y los procesos de planificación** de la publicidad institucional en las administraciones.
2. Analizar los **procesos y criterios de contratación de la publicidad** utilizados por las administraciones.
3. Valorar los **mecanismos de evaluación** de la eficacia de la publicidad institucional utilizados en las administraciones.
4. Examinar los **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas** en relación con la distribución de los fondos destinados a la publicidad institucional.
5. Analizar la **distribución de fondos de la publicidad institucional** en la Junta de Castilla y León entre 2014 y 2019.

Finalmente, se realizarán diferentes propuestas en relación con estos ejes y objetivos.

CUADRO 9. OBJETIVO, EJES Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

## 1.4. Metodología

A continuación, se describe la metodología que se ha utilizado en este análisis para alcanzar los objetivos descritos en cada eje.

En el caso de los ejes 1 a 4 se han llevado a cabo las siguientes actividades:

- **Revisión de la literatura científica** y la producida por organizaciones de expertos sobre el concepto, diseño, gestión, medición, evaluación y transparencia de la publicidad institucional.
- Análisis de la gobernanza y procesos de gestión establecidos en la normativa vigente a lo largo del periodo de estudio u otra información secundaria. A través del **análisis normativo** también se han estudiado los procedimientos de gestión de las partidas destinadas a comunicación y publicidad en cada consejería y ente dependiente de la Administración regional, tanto en lo referente a la creatividad y diseño de las campañas, como a su distribución en medios de comunicación a través de centrales de medios o directamente a las empresas propietarias de diarios, radios o medios digitales.
- Se han realizado alrededor de **50 entrevistas semiestructuradas** utilizando un cuestionario común con responsables de todas las consejerías de Castilla y León, de alrededor de 10 comunidades autónomas, de la Secretaría de Estado de Comunicación del Gobierno de España, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del Ministerio de Sanidad (caso que se ha estudiado en profundidad) y de varias asociaciones y empresas del sector. Todas las entrevistas se llevaron a cabo *online* debido al contexto de la pandemia de la COVID-19 y duraron alrededor de una hora.

Las preguntas que estructuraron las entrevistas con los responsables públicos intentaban reconstruir los procesos de decisión y gestión de la publicidad institucional. Todos los entrevistados fueron preguntados también por las dificultades de la gestión y por su propia reflexión sobre cómo debería ser la gestión de la publicidad institucional.

Por regla general, en las entrevistas solo se ha preguntado por información que no puede conseguirse de otro modo. En los casos en los que los entrevistados se refieren a cuestiones que están documentadas (por ejemplo, si en una licitación se utilizaron o no métricas de audiencia), las afirmaciones se someten a la prueba empírica de la comprobación en textos oficiales emitidos por instituciones (por ejemplo, los pliegos de licitación) y otras fuentes de información. Esta triangulación tiene la finalidad de garantizar que los datos no se recogen solo de un tipo de fuente, lo que aumenta su credibilidad (Tansey, 2007). En general, cuando un hecho mencionado por los entrevistados no se puede comprobar documentalmente (por ejemplo, cómo se toman determinadas decisiones) se considera probado si lo mencionan otros entrevistados y ningún otro entrevistado afirma lo contrario.

La información obtenida a través de las entrevistas ha servido para establecer las similitudes y diferencias de la gestión de la publicidad en el caso de los organismos analizados con otras prácticas internacionales y con las que los expertos sugieren y han observado en la literatura académica sobre el tema.

Para el análisis de las entrevistas se generan códigos deductivos a partir de la evidencia sobre otros países y la literatura académica citada en los epígrafes anteriores. Además, las entrevistas han generado inductivamente otros códigos (proceso que está descrito en la literatura sobre prácticas de codificación, Campbell, Quincy, Osserman y Pedersen, 2013). En total se han generado 22 códigos (cuadro 10).

**CUADRO 10. LIBRO DE CÓDIGOS DEDUCTIVOS E INDUCTIVOS GENERADOS EN EL ANÁLISIS DE ENTREVISTAS Y COMPARENCIAS SOBRE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CASTILLA Y LEÓN**

Alcance	1. Definición y consecuencias del tipo de publicidad para la gestión: institucional/ comercial/ política
Proceso	2. Análisis de las necesidades de publicidad: sí/no 3. Definición de los mensajes: control politización/no 4. Planificación medios: sí/no 5. Planificación de medios: métricas cuantitativas/otras 6. Evaluación: sí/no 7. Evaluación: de impacto/o de menos alcance 8. Transparencia: sí/no 9. Transparencia: grado de alcance 10. Gobernanza: independencia; 11. Gobernanza: gestión interna/participación de otro 12. Coordinación con otros: sí/no
Objetivos	13. De política pública (prioridad/no prioridad) 14. Efectos sistema de medios (se explícita/no prioridad) 15. Otros objetivos (empleo/otros)
Gestión	16. Profesionalidad en publicidad: existe o no 17. Profesionalidad en publicidad: se percibe como necesaria o no 18. Sistema de contratación: directa/ intermediarios 19. Sistemas de contratación: tipos instrumentos jurídicos
Presión	20. Por los políticos (sí/no) 21. Por los propios medios (sí/no) 22. Por la sociedad civil (sí/no)

Fuente: Elaboración propia.

- Se han analizado alrededor de **50 comparecencias de distintos responsables de los medios de comunicación** con implantación en la región (por lo general, directores y gerentes) y de los responsables político-administrativos en la Comisión de Investigación sobre la Financiación y los Planes de Medios en la Junta de Castilla y León. Estas comparecencias están agrupadas en 39 transcripciones publicadas en la web de las Cortes de Castilla y León. Las comparecencias se han analizado utilizando los mismos códigos mencionados arriba.
- Se han estudiado los **procesos de 10 iniciativas de publicidad institucional llevadas a cabo por la Junta de Castilla y León**. Estas iniciativas han sido escogidas con arreglo a los siguientes criterios: distintas cuantías e instrumentos jurídicos para su contratación, diferentes tipologías (campañas, patrocinios, etc.), consejerías diversas y distintos años.
- Se han **analizado las páginas web** de las administraciones que se han incluido en este informe.
- Se ha realizado un análisis **comparado de la gobernanza y los procesos de gestión en otras comunidades autónomas y en la Administración General del Estado**.

**En particular el análisis del eje 5 se aborda desde una perspectiva esencialmente cuantitativa siguiendo las siguientes etapas:**

- **Construcción de una base de datos con la información proporcionada por las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León**. Tras homogeneizar los datos procedentes de las consejerías, se ha creado una base de aproximadamente 19.000 registros que abarcan el periodo comprendido entre 2014 y 2019.
- **Análisis de la evolución del gasto en publicidad institucional de Castilla y León** en función del tipo de iniciativa, del sector de política pública, del soporte, de los medios, del grupo de comunicación y de los instrumentos jurídicos utilizados.
- **Análisis de la distribución del gasto entre los medios de comunicación**, de manera general y también por soporte. Se trata de determinar, de forma global, hasta qué punto la distribución de los fondos dedicados a la publicidad institucional se adecua a los requisitos establecidos en la normativa vigente.
- **Análisis de la distribución de los fondos en varias campañas** de publicidad.

Finalmente, el informe recoge propuestas para mejorar la gestión de la publicidad por parte de la Junta de Castilla y León.

## 1.5. Gobernanza y agentes participantes

A lo largo de esta evaluación **la Dirección General de Comunicación de la Consejería de la Presidencia ha asumido la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación** de todos los órganos y organismos de la Administración autonómica que resulten relevantes para el desarrollo del proyecto. Además, ha sido el punto de contacto principal de la AIReF.

**Adicionalmente**, la AIReF ha mantenido **contacto con cada una de las consejerías** con la finalidad de recabar información o aclaraciones sobre la información solicitada. Igualmente, este análisis se ha beneficiado de la **colaboración de numerosas comunidades autónomas, de la Secretaría de Estado de Comunicación del Gobierno de España y del Ministerio de Sanidad**, así como de personas representativas de las distintas asociaciones y/o empresas del sector.

También se agradece el asesoramiento prestado por personas expertas en este ámbito procedentes de la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Abat Oliba, la Universidad de Castilla-La Mancha y la Universidad Carlos III.

## 1.6. Presupuesto y calendario

El presupuesto destinado a este estudio se ha determinado de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y asciende a un total de 132.989 euros. La evaluación se ha realizado entre abril de 2021 y octubre de 2022.

## 1.7. Panorámica de la evaluación

A partir de ahora, este documento se estructura en varios capítulos. En el segundo capítulo se incluye el diagnóstico del caso de Castilla y León en torno a los cinco ejes definidos en esta introducción. En los capítulos tercero y cuarto se analizan la gobernanza y los procesos de gestión en la Administración General del Estado y algunas comunidades autónomas seleccionadas. Finalmente, el capítulo quinto se dedica a las propuestas que pueden servir para mejorar la gestión y el alcance de la publicidad institucional en Castilla y León.





# 2.

## LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CASTILLA Y LEÓN (2014-2019)

### 2.1. El alcance de la publicidad institucional

De acuerdo con la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León (LPICyL)<sup>13</sup>, la publicidad institucional es “aquella forma de comunicación pública realizada por la Administración y otros sujetos previstos en la ley a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades”. La ley especifica que la publicidad debe contribuir al reconocimiento de las instituciones; a la difusión del castellano, del patrimonio, de los productos agroalimentarios y de otras señas de identidad de la región; a la proyección exterior de los productos y servicios; al fomento del conocimiento y utilización de los servicios públicos y la práctica de hábitos saludables. También debe servir para difundir comportamientos para lograr la seguridad en el ámbito familiar, social, y laboral y a promover la integración social, la tolerancia, el respeto, el civismo democrático, y la cultura de la paz y del diálogo en el ámbito social, económico y laboral. En las normas posteriores distingue entre dos tipos de campañas, las de carácter comercial (con la finalidad de dar a conocer y promocionar lugares, productos, eventos, bienes o servicios propios de la comunidad) y las de comunicación (para transmitir informaciones útiles para los ciudadanos), que representan la mayoría de las campañas, afirmando que esta distinción es relevante a la hora de decidir el medio por el que se vehicula la campaña.

---

<sup>13</sup> Ley 4/2009 de Publicidad Institucional de Castilla y León <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-9629>

**La ley también regula los sujetos a los que obliga.** La ley afecta a todos los organismos y administraciones de la comunidad autónoma, incluyendo organismos autónomos, entes públicos, empresas y fundaciones públicas, y a la Administración local, universidades, a las propias Cortes de Castilla y León, al Procurador del Común, al Consejo Económico y Social, al Consejo Consultivo y al Consejo de Cuentas. Explícitamente excluye la publicidad que estos sujetos realicen en cumplimiento de la normativa vigente o en el ejercicio de una actividad comercial, industrial o mercantil. A pesar de ello, los datos que ha proporcionado la Junta incluyen en principio este tipo de publicidad.

**La ley establece también una serie de principios, limitaciones y garantías.** Entre los primeros se citan la objetividad, la veracidad, la libre concurrencia, la transparencia, la protección del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, la protección a la infancia y el respeto por las personas mayores, la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, el respeto a la diversidad de razas, etnias y religiones, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección del medio ambiente, la eficacia y la eficiencia. Como limitaciones, la ley establece que no se podrán publicitar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos a ella. Además, la publicidad institucional no podrá contener mensajes contrarios a los principios, valores y símbolos de la comunidad, ni que sean sexistas o discriminatorios por razón de género, edad, raza, religión, opinión, orientación sexual o cualquier otra circunstancia personal o social. Tampoco podrá llevarse a cabo durante el periodo de tiempo comprendido entre el día de la convocatoria de elecciones a las Cortes de Castilla y León o de consultas populares previstas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el día de la votación, con la excepción de la publicidad que tenga por objeto informar conforme a la normativa electoral, así como la que resulte imprescindible para la salvaguarda del interés público y el desenvolvimiento de los servicios públicos. Finalmente, como garantía establece que cualquier persona física o jurídica o entidad afectada en sus derechos o intereses legítimos, podrá solicitar ante la Comisión de Secretarios Generales el cese inmediato o la rectificación de una actuación de publicidad institucional.

**Como se ha mencionado en la introducción y se verá más adelante, la ley ha sufrido algunas modificaciones y desarrollos que afectan especialmente a la gobernanza, a la planificación y a los criterios de contratación de la publicidad institucional.**

## 2.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional

**La gobernanza de la comunicación institucional de Castilla y León ha experimentado cambios en los últimos años a raíz de las modificaciones introducidas por la LPICyL, que afectan a cómo se decide y gestiona la publicidad institucional en la comunidad autónoma y también al papel de la sociedad civil.**

**En 2009, la LPICyL crea la Comisión Autónoma de publicidad institucional** como órgano colegiado de la Administración de la comunidad adscrito a la consejería competente en materia de publicidad institucional al que corresponderá el estudio, análisis y seguimiento de las actividades de publicidad institucional de esta Administración y de sus entes adscritos. En esta comisión se preveía la presencia de las instituciones (cabe suponer que se refiere a las afectadas por la norma) de la propia Administración autonómica y de las entidades locales. Posteriormente, en una modificación de 2012 se suprime la referencia a la composición y poco después, en 2014, desaparece esta figura y se crea en su lugar la Comisión de Secretarios Generales de las distintas consejerías, que actuará como órgano colegiado de estudio, análisis, planificación y seguimiento de las actividades de publicidad institucional de la Administración de la comunidad y sus entes adscritos<sup>14</sup>.

**En 2012, se deroga la disposición adicional primera de la ley que establecía un plazo de seis meses para que la Junta de Castilla y León remitiera a las Cortes de Castilla y León un proyecto de ley para crear el Consejo Audiovisual de Castilla y León,** “como órgano independiente de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con el sector, y que actuará con carácter consultivo y asesor, para promover el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, y el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad en el ámbito de los medios audiovisuales en Castilla y León”<sup>15</sup>. Estas decisiones sobre la gobernanza del sistema generaron controversias políticas importantes que se reflejan en distintos debates parlamentarios en los que se pedía reforzar los instrumentos de control sobre la publicidad y se realizaban distintas propuestas.

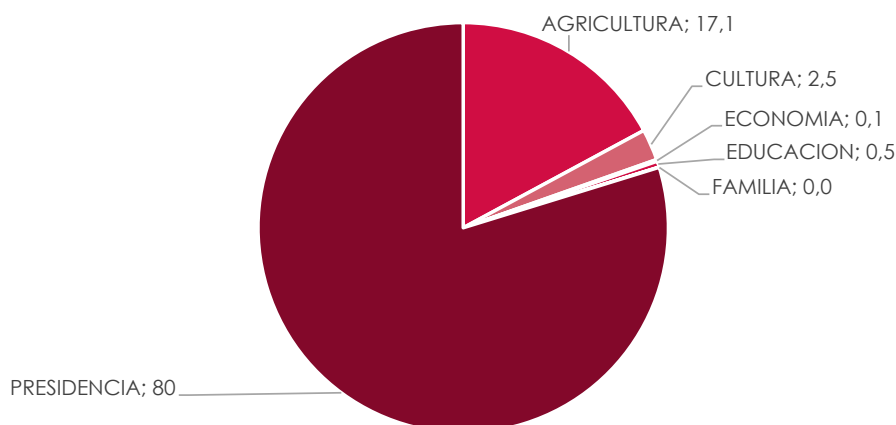
---

<sup>14</sup> Véanse la disposición final vigésima tercera. Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-4385>) y el artículo 18 de la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-9959>

<sup>15</sup> En 2010 llegó incluso a aprobarse un proyecto de ley del Consejo Audiovisual de Castilla y León <https://www.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100DetalleFeed/1246464876027/ConsejoGobierno/1270554071379/Comunicacion>

Por otro lado, la Junta de Castilla y León ostenta una característica distribución de competencias para la gestión de la publicidad institucional en medios convencionales y soportes digitales que, como se verá más adelante en este estudio (cuadro 38), no existe en ninguna otra comunidad ni en la Administración General del Estado. Las campañas que se incluyen en los medios digitales se gestionan predominantemente desde la Consejería de la Presidencia (aproximadamente el 80% del gasto y el 98% del total de las campañas difundidas en medios digitales), incluso aunque se trate de campañas sectoriales de cada una de las consejerías (gráfico 4). En concreto, la Consejería de Presidencia se encarga de replicar en medios digitales las campañas que planifican el resto de las consejerías, comportamiento que la propia comunidad justifica por el elevado crecimiento del número de medios digitales y la posible ganancia de eficiencia derivada de la agregación de la contratación. Esta posible ganancia de eficiencia conlleva, sin embargo, la necesidad de una coordinación extra y puede incluso derivar en conflictos si algún organismo intenta utilizar todos los soportes cuando pone en marcha una campaña.

GRÁFICO 4. GASTO EN CAMPAÑAS DIFUNDIDAS EN MEDIOS DIGITALES POR CONSEJERÍA (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**El proceso anual de elaboración de la programación de las campañas en medios convencionales ha sido descrito en las entrevistas realizadas en cada consejería de manera similar.** Teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias, el Consejo de Dirección de cada consejería, junto con el jefe del gabinete de prensa, seleccionaban, entre las diferentes posibles campañas de publicidad propuestas por cada Dirección General, las tres que a su juicio tuvieran más interés para la ciudadanía. Su propuesta se elevaba a la Consejería de la Presidencia, responsable de preparar la planificación anual de las campañas de publicidad institucional a realizar por todas las consejerías. Desde 2015, una resolución de la Comisión de Secretarios Generales recoge un listado de las campañas que se realizarán cada año con mención a su finalidad, el soporte (no el medio concreto), la consejería que la llevará a cabo, el

presupuesto y el plazo de ejecución. Desde 2019 estas resoluciones están disponibles en el portal de gobierno abierto de la comunidad<sup>16</sup>. Posteriormente, se elabora la creatividad de las campañas, con medios propios o contratada externamente desde cada consejería, y la compra del espacio en los medios para su difusión, también desde cada consejería. Ninguna campaña puede ser contratada sin el visto bueno de la Dirección General de Comunicación de la Consejería de la Presidencia que supervisa la creatividad y el destino de los recursos. Cada centro directivo en las consejerías debe cerciorarse de que las campañas cumplen con los requisitos que la normativa haya establecido.

**Por lo tanto, la coordinación de la publicidad institucional en la Administración de Castilla y León recae, según su normativa, en la Comisión de Secretarios Generales,** que tiene a su vez a la Dirección General de Comunicación como órgano que refuerza la coordinación y supervisa la creatividad y el destino de los recursos.

Cada campaña se presenta en una ficha básica (cuadro 11) que incluye la finalidad de la campaña expresada de una forma muy genérica (por ejemplo, sin determinar el público objetivo de la misma, la cobertura y frecuencia, entre otros asuntos), el tipo de comunicación (recuérdese que la Junta distingue entre campaña de comunicación y campaña comercial), el plazo de ejecución, el tipo de soporte que se utilizará y la consejería.

#### CUADRO 11. FICHA DE CAMPAÑA DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL RECOGIDA EN LA RESOLUCIÓN DE 2019 DE LA COMISIÓN DE SECRETARIOS GENERALES DE CASTILLA Y LEÓN

3.- CAMPAÑA DE DIFUSIÓN DE LA OFICINA DE RETORNO DE CASTILLA Y LEÓN.
Finalidad: Difundir la información disponible en la Oficina de Retorno de Castilla y León en 2019.
Tipo: Comunicación.
Plazo de ejecución: febrero
Soporte: Prensa escrita, radios, medios digitales y medios especializados.
Presupuesto aproximado: 120.000 €.
Consejería: La Presidencia.

Fuente: Resolución de 17 de enero de 2019, de la Comisión de Secretarios Generales, por la que se aprueba la planificación en la que se recogen las previsiones de actuación en materia de comunicación institucional de la comunidad de Castilla y León y sus entes adscritos correspondiente a 2019, p. 7.

<sup>16</sup> Las resoluciones en las que se recoge la planificación de la publicidad institucional de 2019 a 2021 se encuentran en el portal de Gobierno Abierto de la Comunidad de Castilla y León: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/publicidad-institucional.html>

**La determinación del responsable de decidir la distribución de fondos de la publicidad institucional entre los medios ha resultado ser un tema que ha generado una gran controversia en Castilla y León.** Como ya se ha anticipado en la introducción, en diciembre de 2021 se extinguió la Comisión de Investigación sobre la Financiación y los Planes de Medios de la Junta de Castilla y León en las Cortes regionales. Uno de los dos principales objetos de la investigación fue determinar cuál era el órgano que adoptaba la decisión última sobre la distribución de los fondos entre los distintos medios concretos (la Consejería de la Presidencia o cada consejería y dentro de ellas qué centro directivo) para lograr la difusión e impacto de la publicidad. Como la Comisión se extinguió anticipadamente debido a la convocatoria de las elecciones, no se elevaron conclusiones al Pleno.

**La AIReF ha realizado un estudio más detallado de varias iniciativas de publicidad institucional accediendo a los expedientes de cada una. Por lo que se refiere a esta fase de planificación, en algunos casos la justificación de su necesidad es bastante genérica.** Por ejemplo, la Consejería de Sanidad justifica la campaña de “No Hacer” con las recomendaciones de la OMS y el Ministerio de Sanidad, pero no se refiere a la situación concreta de Castilla y León en relación con el objeto de la campaña, que es la realización de pruebas diagnósticas innecesarias. Datos más precisos sobre el alcance del problema que se desea abordar o corregir y sobre la evolución de ese problema hubiesen ayudado a justificar mejor la necesidad de la campaña y a adaptar la creatividad y el plan de medios de la campaña, así como a evaluarla a posteriori. Esta situación se repite en otras campañas, como ocurre en el caso de la campaña de deducciones de la Consejería de Economía. En otras la justificación es aún más elemental, como en el caso de las campañas sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) o sobre la situación de las carreteras de la Consejería de Fomento.

**En ocasiones, además, las campañas o acciones no establecen objetivos claros ni cuantificables** (por ejemplo, se formulan como objetivos la difusión de hechos relevantes en materia de educación o dar a conocer las actividades relacionadas con las TIC coordinadas por la Junta de Castilla y León o promover la cultura) o bien no se mencionan estos objetivos. Con excepción de dos campañas, en el resto de las acciones, **el target o público objetivo al que van dirigidas se establece de manera genérica** (trabajadores, conductores, ciudadanos de Castilla y León, estudiantes) o no se especifica. Ambas ausencias dificultan cualquiera de las fases posteriores de planificación de las campañas, la medición del impacto e incluso la valoración de si la campaña se está implementando adecuadamente.

### 2.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional

Una vez decidida la necesidad de una acción publicitaria, sus objetivos y público destinatario, la Junta planifica el diseño de la creatividad y su difusión en distintos soportes y medios.

**En la mayoría de las consejerías la creatividad se realiza por completo con medios propios** y en ocasiones se encargan del diseño personas que no cuentan con un alto grado de especialización. En campañas con recursos modestos, esta práctica es percibida como un ahorro que permite destinar más recursos a la difusión de la campaña. La Dirección General de Comunicación también ha colaborado en ocasiones en el diseño.

**En otros casos, la creatividad se contrata externamente.** En algunas ocasiones, se ha convocado un concurso para la creatividad y en otras se han utilizado contratos menores. También se ha recurrido a agencias especializadas, principalmente en el caso de las campañas más relevantes, a veces contratando un paquete completo de diseño de la creatividad y compra de espacio en los medios (en el cuadro 6 se ven las cuantías que se destinan a estas actuaciones). En el caso de las cuñas de radio, son las propias cadenas las que con frecuencia hacen la producción. Como se ha mencionado, desde la Dirección General de Comunicación Institucional se supervisa la creatividad.

**En gran parte de los casos, la planificación y compra de espacios en los medios se realiza directamente desde las consejerías y solo en algunas de ellas se utiliza intermediación de una agencia de medios.** El trato con la agencia elimina una parte importante de la gestión, en concreto la interlocución y burocracia que se genera con cada uno de los medios (desde la Consejería de la Presidencia se afirma que la Junta trata con 177 medios). Además, trabajar con una agencia puede contribuir a profesionalizar y mejorar la calidad y eficacia de la publicidad y también a conseguir mejores precios a pesar del margen de beneficio con el que se quedan (se puede situar entre un 4 y 8%). Sin embargo, este margen de beneficio se puede percibir como un inconveniente, sobre todo en las campañas de cuantía muy limitada. Otro de los inconvenientes de recurrir a una agencia de medios es la opacidad de los criterios de negociación entre las agencias y los medios y la pérdida del rastro de la cuantía que finalmente reciben los medios. Estos pueden incluso verse obligados a rebajar sus precios sin que la Administración se beneficie de estas bajadas. Esta opacidad puede ser resuelta, como ya realiza alguna consejería, mediante la inclusión en los pliegos de la obligación de la adjudicataria del contrato de especificar el pago que se ha hecho a cada medio.



En 2019 se valoró la posibilidad de hacer un acuerdo marco para la contratación de todas las campañas. Se quería que fuese algo parecido a lo que hacía Castilla-La Mancha, un acuerdo directo con los medios de comunicación para intentar evitar el sobrecoste que supone contratar con intermediarios. Sin embargo, esta opción se descartó sin que quedase claro cuáles fueron las razones.

**A diferencia de lo que ocurre en otras comunidades autónomas, donde existe más homogeneidad, el instrumento jurídico a través del cual se contrata la compra de espacio en los medios para difundir publicidad institucional se decide por las distintas consejerías y, en algunos casos, por los centros directivos de cada una de ellas.** En el caso de la Consejería de Economía, unos centros directivos decidieron utilizar un procedimiento abierto y otros usar contratos menores. Desde 2019 todas las campañas se hacen con procedimientos abiertos desde la Secretaría General de esta consejería. Sin embargo, en la Junta, el grueso de la contratación se sigue realizando mediante contratos menores (cuadro 12). Este tipo de contratos se caracteriza por ser un mecanismo sencillo y de rápida ejecución al proporcionar la posibilidad de adjudicación directa a cualquier empresario con capacidad de obrar, si bien en algunos casos puede plantear problemas de fraccionamiento ilegal del objeto del contrato (art. 99.2 de la Ley de Contratos del Sector Público)<sup>17</sup>. Tenía un umbral máximo de 18.000 euros (21.780 euros IVA incluido) hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en marzo de 2018, y a partir de ese momento se reduce hasta los 15.000 euros (18.150 euros IVA incluido)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (BOE de 7 de marzo de 2019) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3281>

<sup>18</sup> Estos umbrales se refieren a los contratos de servicios y suministros, que son los utilizados fundamentalmente para la contratación de la publicidad institucional con los medios.



CUADRO 12. INSTRUMENTO JURÍDICO DE CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD EN CASTILLA Y LEÓN 2014-2019

Instrumento jurídico	N.º contratos
Agencias de medios	3.649
Contratos menores	13.406
Abiertos	7
Negociados sin publicidad	49
<b>TOTAL</b>	<b>17.111</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la Junta de CyL.

Nota: Solo se han considerado campañas de publicidad, acciones puntuales e inserciones.

De manera general, las campañas con los importes más altos se han realizado mediante licitaciones abiertas, sin embargo, hay excepciones. En el año 2014 se realizaron varias campañas con importes superiores a 100.000 euros mediante contratos negociados sin publicidad.

**Existe cierta controversia jurídica sobre algunos de los temas expuestos más arriba que han obligado a distintos órganos y tribunales administrativos a pronunciarse.** El Tribunal de Cuentas ha considerado que, por motivos de eficiencia, en las instituciones donde existe una estructura específica o gabinetes de prensa dedicados a la coordinación de las actividades publicitarias, la relación con los medios de comunicación debería establecerse desde estos servicios. Por tanto, considera ineficiente que se concierte un contrato de mediación con los medios de comunicación a través de una empresa privada (una agencia de medios). Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León ha considerado en 1/2020 que excluir a las agencias sería contrario al principio de competencia. Por su lado, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, también en 2020, ha considerado que, por el contrario, no se restringe la competencia. Como se verá más adelante, el recurso a las agencias de medios es una práctica habitual en las administraciones públicas<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Véase la opinión de Sanmartín Mora en <https://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-de-publicidad-institucional-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector>

**Además, ante posibles dudas que se habían planteado por distintos actores sobre el uso de los contratos menores para la contratación de la publicidad, la propia Junta de Castilla y León ha incorporado en un acuerdo de 2020 la siguiente consideración:** las “directrices exhortan a elegir como opción, dentro de cualquiera de las previstas en la normativa sobre contratos del sector público, la que suponga una mayor eficiencia para la Administración pública”<sup>20</sup>. Se incorpora expresamente el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en dos de sus informes: “los contratos en materia de publicidad institucional celebrados con distintos medios para la realización de una campaña divulgativa tienen el carácter de autónomos o independientes entre sí, es decir que sus objetos no constituyen una unidad funcional u operativa y es evidente que aunque se trate de contratos con objetos de la misma naturaleza pueden ser contratados de forma independiente”. En el caso de las campañas “parece ser condición indispensable que esta se realice a través de diferentes medios de comunicación con objeto de lograr la máxima difusión. En tales circunstancias, puede decirse que no existe fraccionamiento del objeto del contrato, si la campaña implica la celebración de contratos independientes con medios de comunicación diferentes. A este respecto además son irrelevantes las vinculaciones que puedan existir entre las sociedades propietarias de cada uno de ellos”<sup>21</sup>.

**En cualquier caso, una demanda generalizada de los responsables entrevistados en cada consejería es la de la ordenación de la contratación de los espacios en los medios, sobre la que se realizarán algunas propuestas en este informe.**

**En relación con los criterios de contratación de la publicidad institucional, la LPICyL de 2009 establecía que la contratación de la publicidad institucional debía tener en cuenta datos de audiencia y difusión y estos criterios se han ido concretando a lo largo del tiempo**<sup>22</sup>. Una primera precisión se introduce en 2014<sup>23</sup>, con la distinción entre dos tipos de campañas, las de carácter comercial y las de comunicación, que tiene consecuencias para el tipo de medios que, de acuerdo con la norma, se consideran

---

<sup>20</sup> Acuerdo 110/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen los criterios objetivos, las reglas de programación y las directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la comunidad de Castilla y León en materia de publicidad institucional.

<sup>21</sup> 1/09, de 25 de septiembre de 2009 e Informe 69/2009, de 31 de marzo. Más recientemente, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 39/2018.

<sup>22</sup> En este enlace se accede a las normas sobre publicidad institucional de Castilla y León citadas en los párrafos siguientes: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/normativa-publicidad-institucional.html>

<sup>23</sup> Se introduce mediante el Acuerdo 72/2014, de 9 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León en materia de publicidad institucional. Esta distinción se recoge explícitamente en el Acuerdo 110/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen los criterios objetivos, las reglas de programación y las directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la comunidad de Castilla y León en materia de publicidad institucional.

“adecuados” para el desarrollo de las campañas. Las campañas de tipo comercial tienen la finalidad de dar a conocer y promocionar lugares, productos, eventos, bienes o servicios propios de comunidad autónoma y para ellas se prevé la utilización de los medios de ámbito autonómico, nacional o internacional con el objetivo de acercarse al mayor número posible de destinatarios, tanto de Castilla y León como de fuera de esta comunidad. Por su parte, las campañas de comunicación se dirigen a transmitir informaciones útiles para los ciudadanos y para ellas se consideran apropiados los ámbitos provincial o autonómico porque su finalidad es la de transmitir mensajes dirigidos particularmente a los castellanoleonese.

**También en 2014 se establecen algunas reglas generales sobre cuáles deben ser los requisitos de los medios de comunicación para poder participar en los contratos de publicidad.** En concreto deben ser medios que<sup>24</sup>:

- con carácter previo al inicio de la campaña, lleven al menos un año desarrollando la actividad coincidente con el objeto contractual;
- dispongan de licencia administrativa cuando esté previsto normativamente;
- y hayan sido auditados mediante los sistemas que para cada tipo de medio se determina. En el caso de la prensa escrita y prensa digital se considera idóneo el sistema de auditoría de medios OJD (Oficina de la Justificación de la Difusión); para la radio, la auditoría del Estudio General de Medios (EGM); y para las televisiones, las auditorías realizadas a partir de los datos de audiometría recogidos por Kantar Media (cuadro 13).

**En 2015, se establece que a las métricas ya establecidas en 2014 (OJD, EGM, Kantar Media y OJD interactivo) se le suma Comscore** y que la consejería competente pueda determinar el sistema de medición apropiado para el cumplimiento de las normas (cuadro 13)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup>En el Acuerdo 72/2014 ya citado.

<sup>25</sup>El Acuerdo 3/2015, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se especifican sistemas de medición de medios a efectos de la actividad de la publicidad institucional de la Administración de la comunidad de Castilla y León.

### CUADRO 13. DESCRIPCIÓN DE LAS MÉTRICAS INCLUIDAS EN LAS NORMAS DE CASTILLA Y LEÓN

**Kantar Media:** mide audiencia de televisión a través de audímetros, cada uno de los cuales representa a unas 10.000 personas. Dispone de unos 5.750 audímetros repartidos en todo el territorio nacional.

**EGM** (Estudio General de Medios): elaborado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC). Es un estudio multimedia anual que controla las audiencias (personas que entran en contacto con el medio). Consiste en un estudio poblacional que a través de entrevistas se interesa por el recuerdo. La muestra del estudio multimedia asciende a 30.000 individuos que se amplía para cada estudio monomedia para radio, prensa, revistas y televisión, con entrevistas telefónicas y online.

**OJD** (Oficina de Justificación de la Difusión): certifica la difusión de diarios, revistas y publicaciones profesionales.

**OJD Interactiva:** audita los medios digitales proporcionando datos de usuarios únicos, visitas y tiempo de visita.

**Comscore:** se trata de una métrica multiplataforma para el entorno digital que utiliza un panel de entre 30.000 y 50.000 panelistas. En concreto, mide el consumo de vídeo y la audiencia móvil y de *tablets*. Para ello utiliza un panel de usuarios (30.000 usuarios). Es un sistema híbrido (compatibiliza un *software* de seguimiento a los panelistas y un código de seguimiento en los medios). Recoge datos de navegación y comportamiento por *software* instalado en sus dispositivos. Indica audiencia compartida con otros sitios web. Permite ver cómo se distribuye el tráfico entre las distintas secciones de un sitio web.

**En septiembre de 2020, la Comisión de Secretarios Generales ratifica la necesidad de contar con sistemas de medición, pero insiste especialmente en la necesidad de garantizar el criterio de accesibilidad universal, lo que supone una matización importante a la utilización de métricas de audiencia<sup>26</sup>.** En el texto afirma que si bien “en los medios de comunicación como las radios o las televisiones dicha accesibilidad

<sup>26</sup> Resolución de 10 de septiembre de 2020, de la Comisión de Secretarios Generales, por la que se desarrolla el Acuerdo 72/2014, de 9 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la administración general e institucional de la Comunidad de Castilla y León en materia de publicidad institucional.

universal es sencilla y de fácil cumplimiento al funcionar en cadena y llegar prácticamente a todos los rincones de Castilla y León” y lo mismo ocurre con los “medios digitales nativos... *A sensu contrario*, la prensa escrita, ya sea diaria o semanal, de pago o gratuita, de información general o especializada, presenta desde su nacimiento y en la mayor parte de los casos, unas características asociadas al ámbito local o provincial, si bien difunde información en secciones específicas destinadas a Castilla y León. En estos supuestos aplicar de forma única el criterio objetivo de reparto por la audiencia de los medios de prensa escrita puede dar lugar a descompensaciones territoriales en la difusión de publicidad en las distintas provincias que dificulta el cumplimiento del principio de accesibilidad que la Ley establece”.

**En esa misma resolución se adopta una importante decisión sobre los criterios de distribución de fondos entre los medios escritos.** Se acuerda que “para garantizar el reparto eficiente de la publicidad institucional mediante el criterio objetivo de audiencia en la prensa escrita, así como el cumplimiento del principio de accesibilidad en todo el territorio en igualdad de condiciones, establecer un sistema de asignación en la contratación de la publicidad institucional a cada uno de los 14 periódicos que se publican en Castilla y León con la aplicación de dos criterios”. El primero de los criterios, que supone el reparto del 40% del total de la cantidad asignada en la campaña para la prensa escrita, se realizará de forma lineal entre las 14 cabeceras de prensa. El segundo de los criterios, que se aplica sobre el 60% restante de la cantidad asignada en cada campaña a la prensa escrita, es proporcional a los datos de audiencia de lectores facilitados por certificación del auditor OJD”. “Con este sistema se garantiza una base homogénea y común de información a todos los lectores de prensa en Castilla y León, respecto de la publicidad institucional que se contrata en diarios de prensa escrita”.

**En enero de 2021, tras la realización del encargo de evaluación a la AIReF, ha entrado en vigor un nuevo Acuerdo de la Junta de 30 de diciembre de 2020<sup>27</sup>.** En este nuevo Acuerdo se establecen los criterios objetivos, las reglas de programación y las directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración autonómica en materia de publicidad institucional.

**Este acuerdo es de especial interés por distintas razones. Una de ellas es que se reconoce abiertamente el impacto que la publicidad tienen en los propios medios y se establece como un objetivo de la norma el que los propios medios tengan acceso a la publicidad institucional.** De acuerdo con esta nueva norma, sus objetivos son “promover la garantía de pluralidad de medios, la accesibilidad de estos a la publicidad institucional, así como la consideración del impacto publicitario y las audiencias, el equilibrio territorial, la eficiencia del uso de los recursos públicos en la información que se facilita a los ciudadanos a través de la publicidad institucional”.

---

<sup>27</sup> Acuerdo 110/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/12/31/pdf/BOCYL-D-31122020-8.pdf>

Además, el Acuerdo establece que, ante las situaciones distintas que cada ejercicio anual puede tener, la Comisión de Secretarios aprobará la planificación anual de las campañas a realizar por la Administración de la comunidad así como la concreción de los criterios objetivos que se aplicarán en ese ejercicio. El acuerdo establece también los criterios específicos para la contratación de la publicidad de la Junta (cuadro 14).

**CUADRO 14. CRITERIOS PARA LA CONTRATACIÓN DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021)**

**Criterio de garantía de pluralidad de medios.** La Administración de la comunidad de Castilla y León se compromete a promover que las campañas de publicidad institucional que se realicen a lo largo del año se publiquen en el mayor número posible de medios de comunicación que cumplan los requisitos que señala este acuerdo y el resto de normativa de aplicación. Solo podrá excepcionarse la aplicación de este criterio para las campañas cuyo ámbito territorial de publicación sea inferior al regional.

**Criterio de accesibilidad.** La Administración de la comunidad de Castilla y León, mediante este criterio objetivo, se compromete a favorecer la accesibilidad de los medios de comunicación a las distintas campañas que forman parte de la programación anual de la publicidad institucional.

**Criterio de impacto publicitario y audiencia.** Por el criterio de audiencia e impacto publicitario, la Administración vehiculará la información mediante el reparto de la publicidad institucional conforme a los datos de audiencia de los distintos medios que resulten de los distintos sistemas de medición y auditoría. Del mismo modo, para la medición de este criterio en los medios digitales, además de estar auditados por los sistemas de medición de audiencias, se tendrán en cuenta factores tales como los servidores únicos, visitas, páginas visitadas y duración de la visita.

**Criterio de equilibrio territorial.** Mediante este criterio, la Administración de la comunidad de Castilla y León promueve la garantía de la extensión territorial de la información pública, mediante la fijación de un núcleo básico de información en todas las provincias de Castilla y León y los medios que en ellas operan, de modo que la información publicitaria pública llegue igual a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan.

**Criterio de mayor eficiencia de los recursos públicos.** Como criterio objetivo, la Administración de la comunidad de Castilla y León promoverá la mayor eficiencia del gasto público a través de la valoración de las mejoras que en sus propuestas hagan los distintos medios de comunicación que participan de la publicidad institucional.

Fuente: Acuerdo 110/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/12/31/pdf/BOCYL-D-31122020-8.pdf>

La norma establece también los requisitos que deben cumplir los medios para poder participar en las campañas de publicidad. En esta norma se mencionan nuevamente EGM, OJD, OJD Interactiva, Comscore y se regulan excepciones a la aplicación de estas métricas motivadas por la afinidad temática de la publicación o territorial (cuadro 15).

**CUADRO 15. REQUISITOS DE LOS MEDIOS PARA LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021)**

	<b>Campañas de publicidad institucional de comunicación</b>	<b>Campañas de publicidad institucional comerciales</b>
Prensa escrita	<p>De ámbito provincial o autonómico que cuenten con sección de Castilla y León, o de ámbito nacional que cuenten con edición o sección de Castilla y León. En todo caso, deberán estar sometidos al sistema de auditoría de medios de la OJD o al EGM que elabora la AIMC.</p> <p>Excepcionalmente, podrán realizarse en publicaciones especializadas o de periodicidad diferente siempre que el objeto de la campaña esté relacionado con la materia de la publicación o resulte de interés para los objetivos específicos de esa campaña.</p>	<p>De ámbito provincial, autonómico o nacional siempre que estén sometidos al sistema de auditoría de medios de la OJD o al EGM que elabora la AIMC.</p> <p>Excepcionalmente, podrán realizarse en publicaciones especializadas o de periodicidad diferente siempre que el objeto de la campaña esté relacionado con la materia de la publicación o resulte de interés para los objetivos específicos de esa campaña.</p>
Radio	<p>En emisoras de información general y de ámbito autonómico o de ámbito nacional con programación autonómica, que cuenten con una licencia administrativa y estén auditadas por el EGM.</p> <p>Excepcionalmente, podrán realizarse en emisoras de carácter y ámbito diferente, siempre que no estén asociadas o vinculadas a una cadena de ámbito autonómico o nacional, y que sean titulares de una licencia administrativa y que estén auditadas por el Estudio General de Medios.</p>	<p>De ámbito provincial, autonómico o nacional siempre que estén sometidos al sistema de auditoría de medios de la OJD o al EGM que elabora la AIMC.</p> <p>Excepcionalmente, podrán realizarse en publicaciones especializadas o de periodicidad diferente siempre que el objeto de la campaña esté relacionado con la materia de la publicación o resulte de interés para los objetivos específicos de esa campaña.</p>
Televisión	<p>En cadenas que estén auditadas por Kantar Media y que cuenten con una licencia administrativa.</p>	<p>En cadenas que estén auditadas por Kantar Media y que sean titulares de una licencia administrativa.</p>



	Campañas de publicidad institucional de comunicación	Campañas de publicidad institucional comerciales
Medios digitales	En medios de información general que cuenten con sección específica de Castilla y León y que estén sometidos al sistema de auditoría de medios OJD interactiva.	En medios de información general que estén sometidos al sistema de auditoría de medios OJD interactivo, para el caso de los medios digitales nativos de ámbito regional y provincial y OJD interactivo y Comscore, para el supuesto de medios digitales de ámbito nacional.  Excepcionalmente, podrán realizarse en medios especializados siempre que el objeto de la campaña esté relacionado con la materia del medio o resulte de interés para los objetivos específicos de esa campaña.
Todos los soportes	En medios de información general que cuenten con sección específica de Castilla y León y que estén sometidos al sistema de auditoría de medios OJD interactiva.	Además, podrán realizarse en cualquier medio internacional que realice la actividad correspondiente a su objeto social coincidente con el objeto contractual.

Fuente: Acuerdo 110/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León<sup>29</sup>.

### Los cambios normativos realizados desde la aprobación de la LPICyL de 2009 y hasta 2021 expresan con gran claridad la trascendencia que la publicidad tiene para los medios de comunicación:

- Por un lado, al establecer requisitos objetivos y, en particular, métricas para la distribución de fondos, la Junta pone de manifiesto el interés por mejorar la eficacia y la eficiencia de la publicidad institucional como instrumento de política pública. Las entrevistas a los gestores han revelado que estos tienen la convicción de que estos criterios son necesarios para poder explicar las decisiones de inversión publicitaria a la ciudadanía y a los propios medios de comunicación, de los que con frecuencia se reciben quejas o más información sobre las inversiones. Sin embargo, estos criterios objetivos puede que en ocasiones necesiten cierta adaptación a la realidad de la comunidad. Por ejemplo, criterios demasiado rígidos impiden invertir en medios emergentes que no están auditados pero que pueden ser apropiados para un determinado público o aceptar sugerencias sobre medios no sometidos a métricas que pudieran ser interesantes por razones de afinidad temática (por ejemplo, un medio dirigido a los agricultores).

<sup>29</sup> <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/12/31/pdf/BOCYL-D-31122020-8.pdf>

- Por otro, estos cambios normativos muestran cómo la Junta ha tratado al mismo tiempo de equilibrar estos requisitos que, en principio, deberían garantizar la eficacia de la publicidad institucional, con otro tipo de criterios que expresan la trascendencia que la publicidad tiene para los medios de comunicación presentes en la región. En las entrevistas realizadas en esta evaluación se ha mencionado por algunos agentes que, en ocasiones, la publicidad es un medio para garantizar la supervivencia de algunos medios o el mantenimiento del empleo en el territorio. En las comparecencias en las Cortes regionales también se ha hablado de esta situación y de otros efectos de la publicidad institucional.

En resumen, los criterios de adjudicación de la publicidad institucional en Castilla y León han evolucionado con el tiempo, clarificando sus objetivos en términos de audiencia y equilibrio territorial, pero aún queda recorrido para avanzar en garantizar los principios de eficacia y eficiencia tal y como se refleja en la siguiente sección relativa a la evaluación de las campañas.

## 2.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional

**El objetivo de esta sección es identificar qué mecanismos ha utilizado la Junta para evaluar las iniciativas de publicidad institucional** que puso en marcha en el periodo objeto de análisis.

**La ley 4/2009 de publicidad institucional en Castilla y León no hace una mención explícita de la evaluación de la publicidad institucional.** La norma establece únicamente que la Comisión de Secretarios Generales actuará como órgano colegiado de estudio, análisis, planificación y seguimiento de las actividades de publicidad institucional.

**Más recientemente y con posterioridad a la fecha de alcance de este estudio, la Junta de Castilla y León, según el Acuerdo 110/2020 de 30 de diciembre, se ha comprometido a elaborar un informe sobre la eficacia de los resultados de publicidad institucional,** y es la consejería competente en materia de comunicación la que recaba la información para elaborarlo.

**Como se ha explicado en la introducción de este informe, algunos países e instituciones han desarrollado modelos sobre un tema tan complejo como es la evaluación de la publicidad institucional.** Estos modelos plantean diferentes tipos de evaluación: *ex ante*, *durante* y *ex post*. Además, sugieren que, en cada una de estas fases, la evaluación puede llevarse a cabo de distintas maneras. Por ejemplo, una evaluación *ex post* podría contemplar un análisis de la interacción entre el público y la campaña, del recuerdo de la campaña, del modo en que el público objetivo ha cambiado sus actitudes o incluso de sus comportamientos tras la campaña.

**En el caso de la Junta, como ocurre también en otras administraciones, la gran mayoría de las campañas no se evalúan y ello se debe a motivos muy diversos.** Tanto en las entrevistas como en los análisis de las campañas estudiadas, se pone de manifiesto que, en la gran mayoría de los casos, la Administración únicamente comprueba la inserción o la emisión de las campañas (se envía una fotocopia con la página del periódico donde se publicó o una declaración firmada de que la emisión ha sido realizada). En muchos casos la cuantía de las campañas es escasa (aunque en algunas se repite año a año) y, como en el caso del diseño de la creatividad, se prefiere invertir en la difusión de la campaña que en su evaluación. Además, la existencia de un margen escaso para diseñar planes de medios distintos a los existentes (en general la inversión se realiza en las 14 cabeceras provinciales y en las 4 radios regionales), no incentiva a evaluar. Por otro lado, la ausencia de profesionales con experiencia en materia de evaluación de la publicidad institucional en las consejerías no ha ayudado a que se pongan en marcha iniciativas de evaluación.

**Aunque no existe una regla sobre la cuantía que debe alcanzar una iniciativa de publicidad institucional para ser evaluada, la Junta dispone de evaluaciones para algunas campañas de mayor cuantía, aunque no son públicas.** Es el caso por ejemplo de la campaña **Edades del Hombre** para los años 2015, 2017, 2018 y 2019, de la Fundación Siglo en la Consejería de Cultura. La campaña fue publicada en el periodo comprendido entre el 14 de marzo al 20 de mayo de 2015 y tuvo un coste total de 409.000 euros y constó de 119 inserciones gráficas en prensa o revistas, 299 cuñas radiofónicas y acciones en dos medios digitales. La evaluación consta de un resumen de la campaña; en qué fechas se publicó, qué soportes fueron contratados, el total de inserciones en prensa, el número de cuñas, las acciones en internet y los suplementos contratados. Se menciona el número de impresiones conseguidas en las acciones en internet, así como el número de clics sobre la publicidad. En la sección de "resultados" se expone la cobertura geográfica de los 3 soportes utilizados, los OTS (*Opportunity to see*, es decir, la probabilidad de que una persona que forma parte del público objetivo vea la campaña), GRPS (*Gross Rating Points*, número de exposiciones de una campaña publicitaria por cada 100 personas del público objetivo) y el número de contactos. No se realiza evaluación de impacto a pesar de ser una campaña que se realiza periódicamente.

En el caso de la campaña de **Tierra de Sabor** existe un estudio sobre la *Imagen y posicionamiento del sello de Calidad Tierra de Sabor desde la perspectiva del consumidor y desde las empresas asociadas al sello*, solicitada por el Instituto Tecnológico Agrícola de Castilla y León, encargado de la gestión de las campañas de calidad y marca y correspondiente a la Consejería de Agricultura. El Informe, realizado por una empresa, se basa en entrevistas a los consumidores y las empresas asociadas a la marca Tierra de Sabor. Se analiza el recuerdo espontáneo de marca, la percepción del impacto en los beneficios empresariales, entre otros aspectos. Este tipo de evaluación es útil además para establecer una referencia o línea de base en la programación de futuras actuaciones y campañas sobre la marca.

## 2.5. La transparencia y la rendición de cuentas de las campañas de publicidad institucional

**Desde 2009, Castilla y León ha tomado decisiones que afectan a la transparencia y a la rendición de cuentas de la publicidad institucional.** En 2014 se deroga el artículo que preveía el envío de un informe anual a las Cortes de Castilla y León durante el primer periodo de sesiones<sup>30</sup>. Un año después, la ley 3/2015 de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León establece que los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico publicarán el gasto público realizado en campañas de publicidad institucional.

Como se ha mencionado en el epígrafe dedicado a la gobernanza, Castilla y León mantiene en la web las publicaciones de las planificaciones anuales, incluida ya la de 2022. Respecto a lo realmente implementado por la Junta en materia publicidad, el Portal de Datos Abiertos de Castilla y León dispone de una sección donde se recogen los importes destinados a cada medio por cada consejería entre 2014 y 2021<sup>31</sup>. Sin embargo, no figura el desglose por cada iniciativa publicitaria. Una de las facilidades del portal de transparencia de Castilla y León es el uso de datos reutilizables y una interfaz de usuario que permite realizar una explotación descriptiva de los datos. Sin embargo, el análisis ha identificado algunos errores; en ocasiones, por ejemplo, se introducen agencias de publicidad como medios o se menciona la editorial y el propio medio en dos entradas distintas.

**De acuerdo con la ley de transparencia autonómica, el Comisionado de Transparencia adscrito al Procurador del Común de Castilla y León debe velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en todas las materias que la ley establece, incluida la de publicidad institucional.** Desde 2017, el Comisionado ha elaborado varias resoluciones en respuesta a la denegación de solicitudes de información pública sobre la publicidad institucional a la Junta de Castilla y León. La Administración autonómica denegó estas peticiones argumentando la necesidad de reelaborar la información, lo cual es una causa de inadmisión de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 7/2016 de 17 de marzo (LTAIBG), por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la comunidad de Castilla y León.

---

<sup>30</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-9959>

<sup>31</sup> <https://datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/set/es/sector-publico/publicidad-institucional/1284889668439>

**El Comisionado de Transparencia ha recordado a la Administración en varios de sus fallos los límites del concepto de “reelaboración” y, lo que es más relevante de cara a este análisis, las obligaciones de publicidad activa en materia de publicidad.** En 2017, el Comisionado falló a favor de las solicitudes de la información a la Junta y reiteró también que, “puesto que dicha información debía ser publicada en el Portal de Transparencia, una de las formas de proporcionar la misma sería procediendo primero a la citada publicación e indicando después al solicitante la forma de acceder a su contenido. En cualquier caso, se añadió que, si no se procedía a la publicación señalada, se debía tener en cuenta lo dispuesto en el art. 22.1 LTAIBG donde se establece como preferente el acceso por vía electrónica, motivo por el cual se debía remitir la información en formato accesible o, en su caso, indicar la forma mediante la cual se podía acceder a la misma a través de la dirección de correo electrónico indicada por el solicitante”. Aunque en la Memoria de 2018 se reconocen avances en la publicación de los datos sobre el gasto en publicidad institucional por parte de la Junta de Castilla y León, como ya se ha mencionado antes, el análisis de la AIReF echa en falta una información más detallada con el desglose de las campañas y otros posibles análisis.

## 2.6. La distribución de la publicidad entre los medios

**En este apartado se realiza un análisis estadístico descriptivo de la publicidad institucional en Castilla y León,** tomando como base de datos un conjunto de aproximadamente 19.000 observaciones proporcionadas por las distintas consejerías de la Junta, que incluyen todo tipo de acciones de publicidad institucional, del periodo comprendido entre 2014 y 2019.

**El conjunto de datos se ha depurado y homogeneizado** de manera previa a su análisis dada la diferente metodología utilizada para su codificación por parte de las distintas consejerías. La información que se extrae es rica, pero presenta ciertas limitaciones. En particular, la base de datos incluye en ocasiones información agregada sobre algún medio de comunicación que no ha sido posible desagregar; adicionalmente, no se dispone de la audiencia y difusión de algunos medios, fundamentalmente los nuevos o los de reducida dimensión, lo que dificulta el análisis, pudiendo ser incompleto en determinadas ocasiones. Se han encontrado también ligeras divergencias entre la información suministrada por las consejerías y la publicada en el portal de datos abiertos de la Junta de Castilla y León<sup>32</sup>.

---

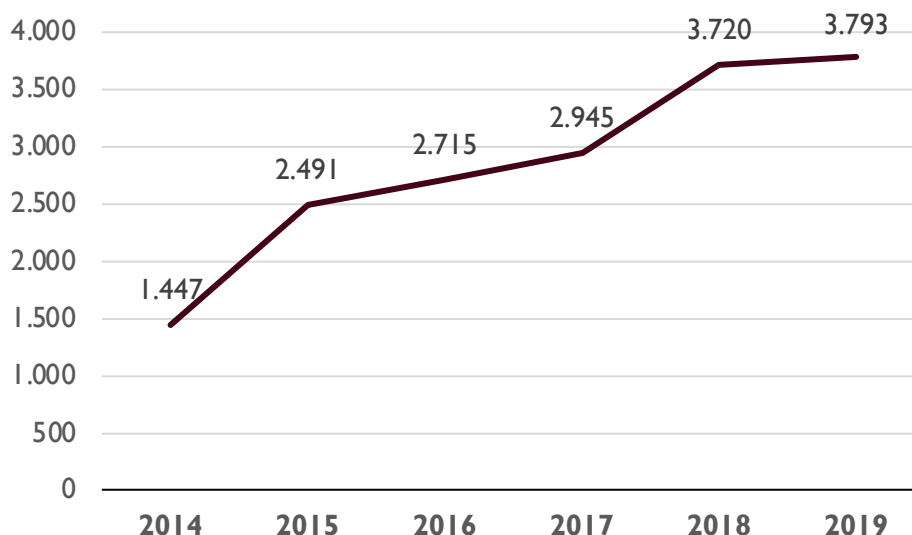
<sup>32</sup> Hay que remarcar que la Junta de Castilla y León publica en su portal de datos abiertos información sobre la inversión institucional (<https://datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/set/es/sector-publico/publicidad-institucional/1284889668439>) de manera agregada sin distinguir por campaña. Esta información no coincide exactamente con la obtenida a partir de los microdatos suministrados a la AIReF.

A pesar de estas limitaciones hay que destacar que el análisis de la información disponible proporciona una radiografía del gasto en publicidad institucional en Castilla y León en el periodo 2014-2019. Para llevar a cabo este análisis se ha decidido diferenciar entre la inversión realizada en campañas de publicidad<sup>33</sup> y la relativa a patrocinios, jornadas y premios, dadas las singularidades de cada una de estas herramientas de comunicación.

### 2.6.1. La distribución del gasto en campañas de publicidad

**La Junta de Castilla y León ha realizado más de 17.000 acciones publicitarias durante el periodo 2014-2019, con un coste total de 65,2 millones de euros.** El número de acciones se ha incrementado fuertemente en este intervalo temporal, pasando de 1.447 en el año 2014 a 3.793 en el año 2019 (gráfico 5).

GRÁFICO 5. NÚMERO DE ACCIONES DE PUBLICIDAD POR AÑO. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

<sup>33</sup> Las campañas están compuestas por tres tipos de acciones: las propias campañas (planificadas con un año de anterioridad), las acciones puntuales (normalmente planificadas y realizadas el mismo año) y las inserciones publicitarias. En este apartado se incluyen el análisis de estos tres tipos de acciones. Como se vio en el cuadro 6 el peso en el gasto de las campañas es del 87,3%, el de las acciones puntuales del 3,8% y el de las inserciones del 1,2%.

**La consejería que ha ejecutado el mayor número de acciones publicitarias ha sido la de Presidencia, con 8.293, publicándose el 84% de ellas en medios digitales.** Como se indicó en apartados anteriores esta consejería ejerce funciones de soporte digital al gestionar casi el total de las campañas difundidas en medios digitales aun siendo campañas realizadas por otras consejerías. A continuación, están la consejería de Cultura, con 3.591 acciones publicitarias, y la de Educación, con 1.175. El resto de las consejerías realizaron menos de 1.000 acciones publicitarias en el periodo de análisis, destacando la Consejería de Sanidad con el menor número, 342 campañas.

**En cuanto a inversión ejecutada durante el periodo de análisis sobresale la Consejería de Cultura con un gasto que supera los 17 millones de euros (el 26,9% del gasto total),** seguida de las consejerías de Presidencia, con 11,4 millones de gasto (17,9% del total), de Agricultura, con 9,3 millones (14,6%) y de Economía, con 7,4 millones (11,6%). Estas cuatro consejerías suman el 71% del total de la inversión, mientras que las consejerías restantes se reparten el 29% del presupuesto total ejecutado.

**El gasto de las distintas consejerías muestra una tendencia creciente durante 2014-2019 con alguna excepción.** En las consejerías de Empleo y Economía se observan varias caídas e incrementos pronunciados según el año, mientras que la Consejería de la Presidencia muestra un claro patrón de crecimiento, principalmente a partir de 2016, como consecuencia de la mayor publicación de las campañas en los medios digitales.

En materia de publicidad y comunicación institucional, las prioridades de la Junta de Castilla y León en términos de gasto<sup>34</sup> son las siguientes:

- El fomento de los productos agroalimentarios producidos en la región, mediante la campaña Tierra de Sabor (con una inversión que supera los 8 millones de euros en el periodo 2014-2019).
- La promoción turística de la comunidad, a través principalmente de la campaña Destino, que estimula la llegada de turistas a la región y a la que se dedica cerca de 3 millones de euros en todo el periodo de análisis. Asimismo, se impulsa el turismo en distintas ferias nacionales, especialmente las campañas realizadas en INTUR y FITUR (cada una de ellas sobrepasa los 800.000 euros).
- Festivales, museos y exposiciones culturales de diversa índole, entre las que destacan Las Edades del Hombre, con un gasto total superior a los 2 millones de euros.

---

<sup>34</sup> Se está considerando el gasto total por campaña, de manera que puede haber ciertas divergencias respecto al cuadro 7 puesto que en este caso se está agregando la inversión realizada en medios digitales por parte de la Consejería de la Presidencia en cada una de las campañas.

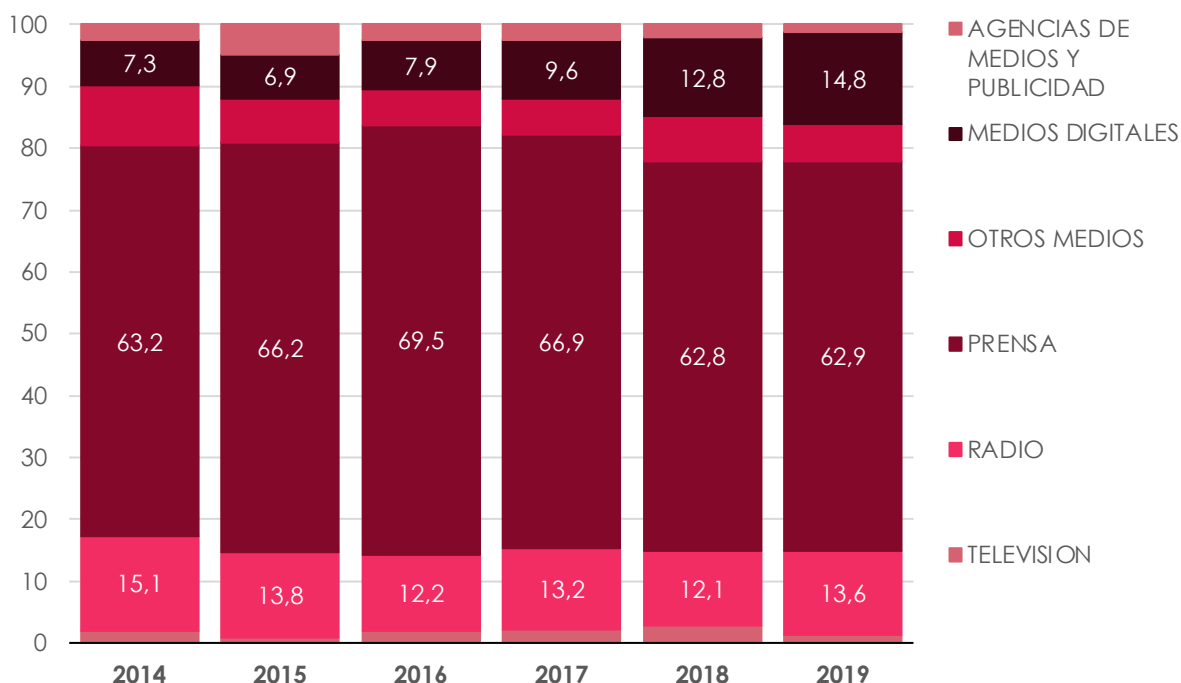
- Prestaciones y servicios sociales (con un coste de 1,6 millones de euros), la prevención de riesgos laborales (1,2 millones) y la prevención de la violencia de género (con una inversión levemente inferior al millón de euros).
- La concienciación sobre el reciclaje de los residuos, con un gasto de 1,2 millones de euros, y la promoción del portal Gobierno abierto de la Junta de Castilla y León, con un coste que roza el millón de euros.
- La divulgación de información económica, destacando la campaña sobre la declaración de la renta (con una inversión superior a los 600.000 euros) y la realizada sobre internacionalización empresarial (con un coste próximo al millón de euros).

**Como se indicó en el apartado anterior, cada consejería y, en algunos casos, los centros directivos de cada consejería son los que eligen los instrumentos jurídicos mediante los que contratan la compra de espacio en los medios para publicitar sus campañas.** Las consejerías de Agricultura, Familia, Fomento, Presidencia y Sanidad contratan aproximadamente el total de su gasto en publicidad mediante contratos menores, mientras que el resto de las consejerías utilizan con menor frecuencia este instrumento jurídico. Por otra parte, hay que destacar el elevado recurso a las agencias de medios por parte de las consejerías de Cultura (casi el 90% de su gasto lo realizan a través de agencias) y de Empleo (algo más del 50% del gasto). El resto de instrumentos se utilizan en menor medida.

**Aunque en la mayor parte de las campañas se eligen todos los soportes publicitarios, destaca con gran diferencia respecto a los demás el uso de la prensa escrita, que sobrepasa el 60% del gasto total (gráfico 6).** A continuación, se sitúan la radio, con una inversión que oscila entre el 12% y el 14% del total excepto en el año 2014, y los medios digitales, que muestran una reseñable senda de crecimiento desde el año 2016, superando a partir de 2018 el gasto en el soporte radio. La televisión apenas tiene peso en este gasto, varía entre el 0,8% y el 2,8% de la inversión total.



GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PUBLICIDAD INSTITUCIONAL POR SOPORTE Y AÑO. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Esta distribución del gasto es muy diferente de la observada en el ámbito estatal.** Según la información mostrada en el Informe 2019 de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno de España<sup>35</sup>, en el año 2019 encabezaron la lista de herramientas de publicidad en términos de inversión la televisión (35,0% del gasto), internet<sup>36</sup> (23,7%) y la radio (16,4%) mientras que la prensa escrita, con un 6,5% de la inversión total, se situó en las últimas posiciones.

**La baja inversión publicitaria en un soporte con tanta penetración<sup>37</sup> como la televisión ha sido justificada por los altos costes de producción** y emisión en la televisión nacional y en las cadenas con más audiencia. El coste del resto de soportes es mucho más reducido. Así, en el caso de la campaña Destino para la promoción del turismo, que es una de las pocas que se publicita en los canales de televisión nacionales, el coste

<sup>35</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe%202019.pdf>

<sup>36</sup> Según el Informe de Publicidad y Comunicación Institucional el soporte internet engloba “prensa en internet, revistas digitales, redes exclusivistas, redes sociales y otros sitios...”.

<sup>37</sup> La penetración refleja el porcentaje que la audiencia representa en relación con la población.

medio de su emisión en la televisión nacional se sitúa en los 139.125 euros mientras que si se publicita en prensa su coste medio se reduce hasta los 6.166 euros y si se hace en la radio o en los medios digitales el gasto medio es aún menor, 4.702 euros y 1.185 euros, respectivamente.

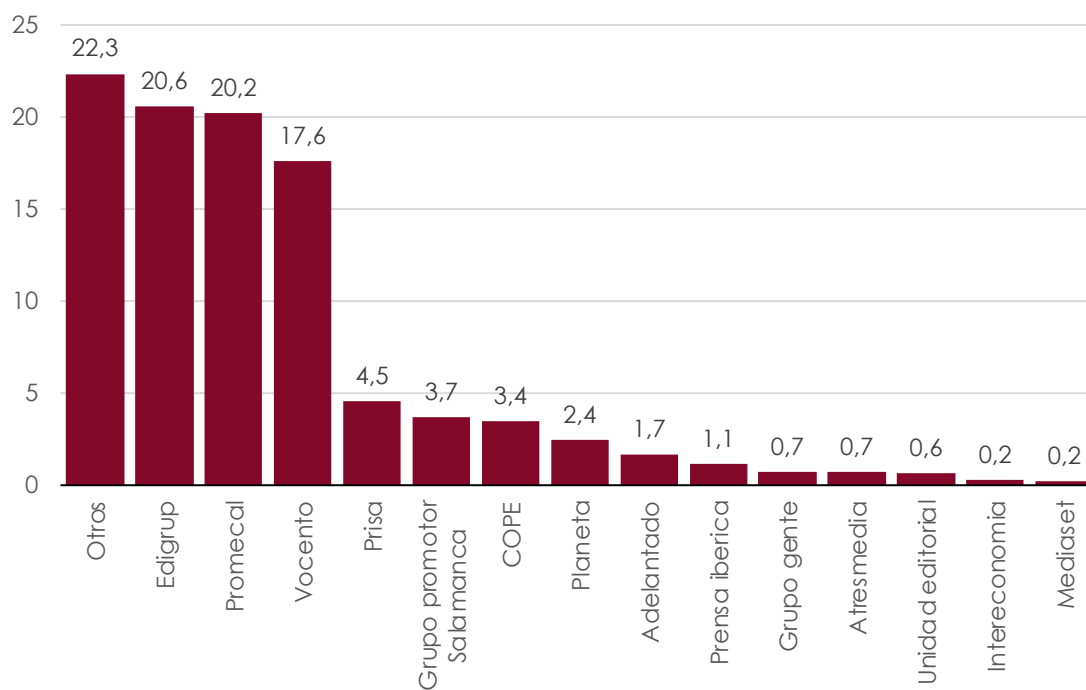
**En algunos casos la prensa es casi la única herramienta de comunicación elegida.**

Este es el caso de las consejerías de Educación (el 86,5% de las campañas se publicita aquí), Economía (80%), Fomento, Sanidad y Empleo (77,8%, 77,2% y 74,4% respectivamente). En términos de gasto estos porcentajes se incrementan aún más, como ocurre en la Consejería de Sanidad, que dedica un 90,5% de su gasto a la publicidad en prensa escrita, la Consejería de Educación lo hace con un 88,1% de su gasto y la Consejería de Fomento con un 78% de su inversión. El que alguna consejería publicite sus mensajes institucionales a través de la prensa de forma casi exclusiva parece que podría dificultar que el mensaje llegue al mayor número de ciudadanos ya que, como se verá posteriormente, el grado de penetración de este medio en todos los grupos de edad está mostrando una tendencia decreciente en los últimos años.

Para poder conocer la distribución del gasto en publicidad institucional no basta con saber quiénes realizan el gasto y cómo lo hacen, sino que es fundamental saber quiénes son los receptores de este gasto, en concreto entre qué grupos y medios de comunicación se reparte la inversión en publicidad institucional.

**Hay tres grupos de medios que son los principales receptores de este gasto: Edigrup, Promecal y Vocento frente a la categoría de otros que engloba a casi 300 medios de reducida dimensión.** En el periodo de análisis estos tres grupos ostentan una cuota de mercado conjunta muy elevada, próxima al 60% (gráfico 7).

GRÁFICO 7. CUOTA DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019 (%)

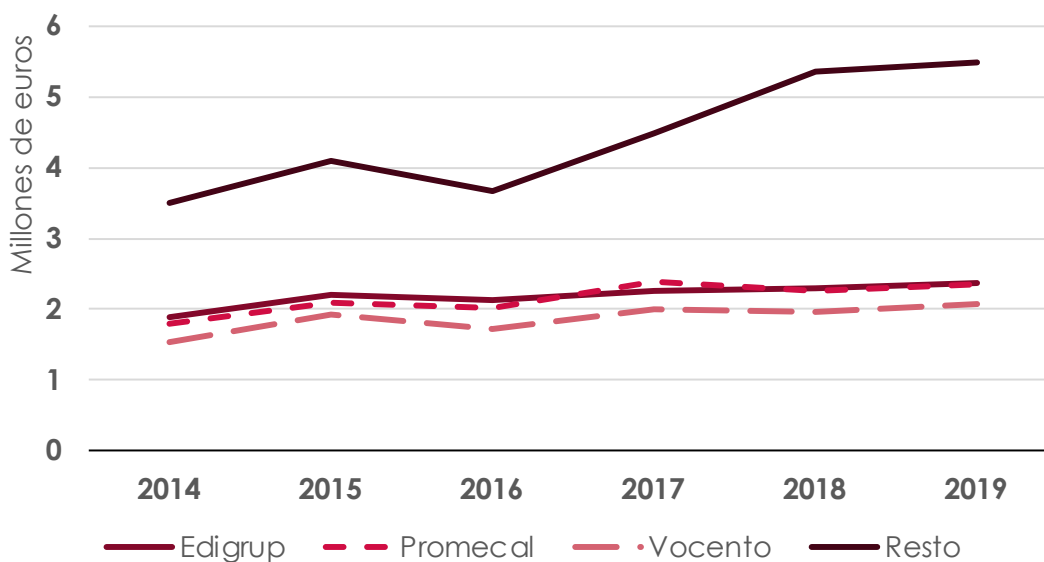


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Nota: La categoría Otros engloba a casi 300 medios de comunicación que no pertenecen a ningún grupo, gran parte de ellos medios *online*.

**El gasto en los tres grupos principales es relativamente creciente, aunque su cuota relativa ha experimentado una disminución en los últimos años (gráfico 8).** A partir de 2016 se observa un fuerte incremento en la inversión realizada en el resto de grupos, que se debe principalmente a los medios incluidos en la categoría Otros, medios *online* en su gran mayoría. Como consecuencia, a partir de 2016 se reduce la cuota conjunta de los tres grupos principales, del 61,5% en 2016 al 55,2% en 2019.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LOS PRINCIPALES GRUPOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019 (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Cada uno de los grupos grandes integra un conjunto de medios principalmente de prensa escrita.** En particular, los tres grupos principales engloban medios que actúan fundamentalmente en el soporte prensa, pero también en los soportes radio y medios digitales (cuadro 16). Además, los grupos Edigrup y Promecal gestionan Radio Televisión de Castilla y León.

CUADRO 16. MEDIOS QUE INTEGRAN LOS TRES GRUPOS DE COMUNICACIÓN PRINCIPALES EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

Edigrup	Promecal	Vocento
<i>Diario de León</i>	<i>Diario de Ávila</i>	ABC CyL
<i>Diario de Soria/Heraldo</i>	<i>Diario de Burgos</i>	<i>El Norte de Castilla</i>
<i>Diario de Valladolid</i>	<i>Diario Palentino</i>	Leonoticias.com
<i>El Correo de Burgos</i>	<i>El Día de Valladolid*</i>	Burgosconecta.es
<i>El Mundo de Castilla y León</i>	<i>El Día de Soria*</i>	
Castilla y León Radio	<i>El Día de Segovia*</i>	
	Onda Cero	
	Castilla y León Radio	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL y de la información contenida en las páginas web de los tres grupos de medios.

\*Edición de fin de semana.

Notas: Adicionalmente estarían los correspondientes diarios digitales asociados a los diarios en papel.

**La mayor parte de los medios que forman parte de estos tres grupos son los que perciben los mayores ingresos por publicidad institucional en Castilla y León (cuadro 17).** Las primeras cinco posiciones corresponden a prensa escrita y las ostentan los medios *El Norte de Castilla*, con ingresos próximos a los 8 millones de euros durante el periodo analizado, *El Mundo de Castilla y León*, con ganancias de 5,7 millones, ABC CyL, el *Diario de León* y el *Diario de Burgos*, con ingresos que oscilan entre los 2,5 y los 3,2 millones. Los cinco pertenecen a los grupos Vocento o Edigrup. En las siguientes posiciones aparecen varias emisoras de radio, Cadena SER, Onda Cero y la COPE y posteriormente otros diarios.

CUADRO 17. MEDIOS QUE INTEGRAN LOS TRES GRUPOS DE COMUNICACIÓN PRINCIPALES EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

MEDIOS DE COMUNICACIÓN	GASTO TOTAL	GRUPOS
<i>El Norte de Castilla</i>	7.876.311	Vocento
<i>El Mundo de Castilla y León</i>	5.724.190	Edigrup
ABC CyL	3.181.198	Vocento
<i>Diario de León</i>	2.808.012	Edigrup
<i>Diario de Burgos</i>	2.586.894	Edigrup
Cadena SER	2.468.765	Prisa
Onda Cero	2.379.633	Promecal
<i>La Gaceta de Salamanca</i>	2.332.091	Grupo Promotor Salamanca
COPE	2.200.420	COPE
<i>Diario de Ávila</i>	2.182.918	Promecal
<i>La Razón</i>	2.067.128	Planeta
<i>Diario Palentino</i>	2.052.211	Promecal
Promecal	1.641.368	Promecal
<i>Diario de Ávila</i>	1.638.018	Edigrup
<i>El Correo de Burgos</i>	1.496.016	Edigrup
<i>El Día de Valladolid</i>	1.429.181	Promecal
Castilla y León Radio	1.249.121	Edigrup
<i>El Adelantado de Segovia</i>	1.061.006	Adelantado
<i>La Opinión-El Correo de Zamora</i>	799.860	Prensa Ibérica
<i>La Nueva Crónica de León</i>	682.544	Otros

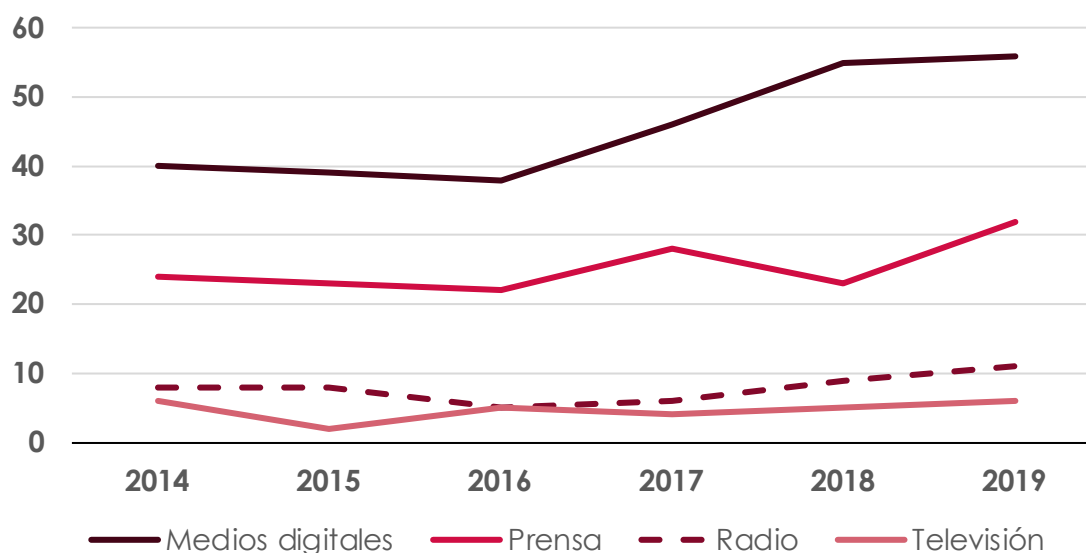
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Notas: La información relativa al grupo Promecal no siempre aparece desagregada en medios de comunicación, por ello se muestra también como una categoría propia.

*El Mundo de Castilla y León* se distribuye de forma conjunta con el *Diario de Valladolid*, *El Correo de Burgos* y el *Diario de Soria*, por ello puede que parte de los ingresos que se atribuyen a *El Mundo de Castilla y León* correspondan a los diarios mencionados, pero a partir de la información disponible no se puede realizar esta desagregación.

**Aunque estos son los medios que perciben los mayores importes y en los que siempre se publicitan las campañas más relevantes, se detecta que la Junta de Castilla y León incrementa el número de medios donde difunde su comunicación institucional a lo largo del tiempo, pasando de 138 medios en el año 2014 a 179 en 2019.** En particular se observa una apuesta importante por los medios digitales (gráfico 9), que aumentan su número con mucha intensidad entre 2016 y 2018. Por su parte el número de emisoras de radio y canales de televisión seleccionados para publicitar el mensaje institucional es relativamente estable a lo largo del tiempo y se observa cierta oscilación en el número de diarios en papel a partir de 2016.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN ENTRE LOS QUE SE DISTRIBUYE EL GASTO EN PUBLICIDAD INSTITUCIONAL POR TIPO DE SOPORTE. 2014-2019



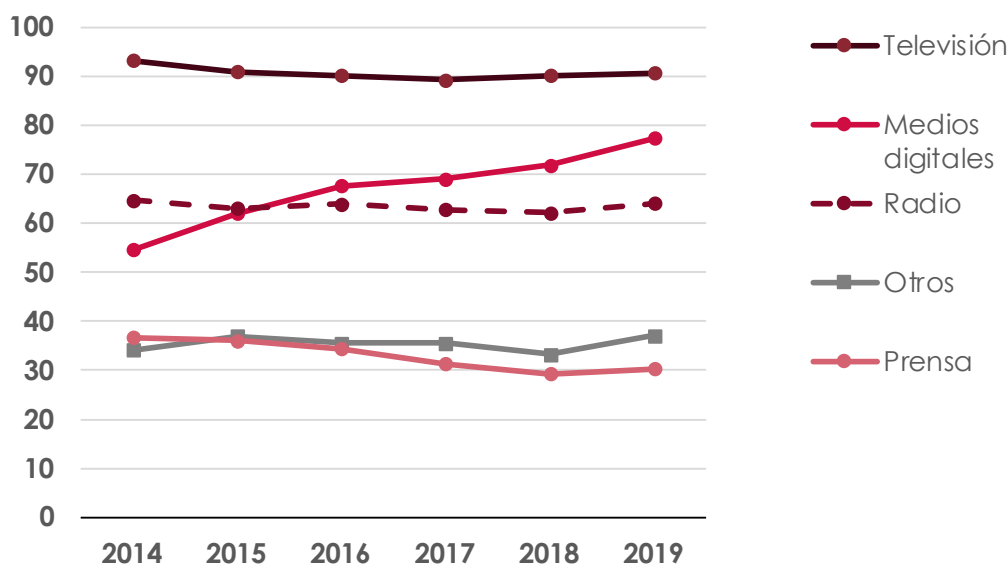
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCYL.

**Las principales campañas se publicitan en un gran número de medios año tras año.** Este es el caso de la campaña Destino, que de media se publicita en 72 medios cada año, o de la campaña Tierra de Sabor, que de media se difunde en 63 medios de comunicación. Dentro de este numeroso conjunto de medios el soporte prensa sigue prevaleciendo, el número de diarios es superior normalmente al de número de medios de cualquier otro soporte.

**A pesar de ser la prensa escrita la herramienta de comunicación preferida con diferencia por las consejerías, su difusión y penetración es relativamente baja si se compara con la de otros soportes como pueden ser los medios digitales o la televisión.** En particular, entre 2014 y 2019 (gráfico 10) la penetración de los medios digitales experimentó un fuerte crecimiento, del 54,6% al 77,4%, mientras que la prensa escrita

reducía su penetración del 36,7% al 30,3%, y desde 2015 es el soporte con la mínima penetración. Por otra parte, tanto la televisión como la radio han mantenido un nivel de penetración estable y elevado a lo largo de todo el periodo, la televisión tiene la mayor penetración en todo el periodo.

GRÁFICO 10. PENETRACIÓN DE LOS DISTINTOS SOPORTES EN CASTILLA Y LEÓN (PORCENTAJES). 2014-2019



Fuente: El Estudio General de Medios elaborado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

Notas: Una penetración del 80% indica que la audiencia del soporte es el 80% de los hogares encuestados. El soporte Medios digitales hace referencia al uso de internet en el día previo a la entrevista y el soporte Otros incluye el cine y las revistas.

**En el caso de Castilla y León el gasto en prensa se mantiene bastante estable a lo largo del tiempo, incluso a pesar de que la audiencia y penetración de dicho soporte va descendiendo. Un caso análogo es el de la radio en contraposición de los medios digitales cuya penetración cada vez es mayor.** En concreto, mientras que la inversión en prensa se sitúa alrededor del **60% del gasto total** cada año, este soporte ha ido disminuyendo su penetración y solo llega al **30% de la población** (gráfico 10). En sentido contrario, a pesar de que la **penetración** de las **plataformas digitales** y el consumo de internet ha experimentado un fuerte aumento con los años, alcanzando una **penetración próxima al 80%** en 2019, **el gasto en medios digitales sigue siendo muy reducido en términos relativos**, situándose en el 14,8% en dicho año. Un comportamiento análogo se observa en el caso de la radio, que mantiene una penetración estable e importante a lo largo del tiempo, superando el 60% todos los años, mientras que la inversión en este soporte es muy reducida, oscilando entre el 12-14% en la mayoría de los años analizados.



**Las diferencias observadas en la penetración de los distintos soportes se mantienen si el análisis se realiza a nivel provincial (cuadro 18).** La televisión es el soporte con mayor penetración media en el periodo de estudio, seguido de los medios digitales, en todas las provincias excepto en León y Segovia, la radio y en última posición la prensa, situada a gran distancia del resto.

**Hay que destacar la existencia de cierta heterogeneidad en la penetración de los soportes por provincias** lo cual es relevante en la elección de los medios y soportes elegidos para dar publicidad a los mensajes institucionales (cuadro 18). En las provincias de Ávila, Segovia y Soria tiene una mayor penetración la televisión mientras que la prensa llega a un menor número de hogares en términos relativos. Por su parte, en León, Palencia y Zamora la penetración de la televisión es inferior si se compara con la de otras provincias, mientras que la de la prensa es superior.

CUADRO 18. PENETRACIÓN MEDIA POR SOPORTE Y PROVINCIA. (PORCENTAJES)  
2014-2019

Provincia	Prensa	Medios digitales	Radio	Televisión
Ávila	23,3	64,3	57,2	95,4
Burgos	36,0	70,8	62,1	91,8
León	35,3	62,0	64,1	87,3
Palencia	32,0	69,3	61,1	89,8
Salamanca	31,9	67,0	60,4	90,3
Segovia	28,7	64,3	65,1	92,9
Soria	30,3	59,8	58,4	93,7
Valladolid	33,4	73,8	70,1	91,7
Zamora	34,2	60,9	60,2	90,0

Fuente: El Estudio General de Medios elaborado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

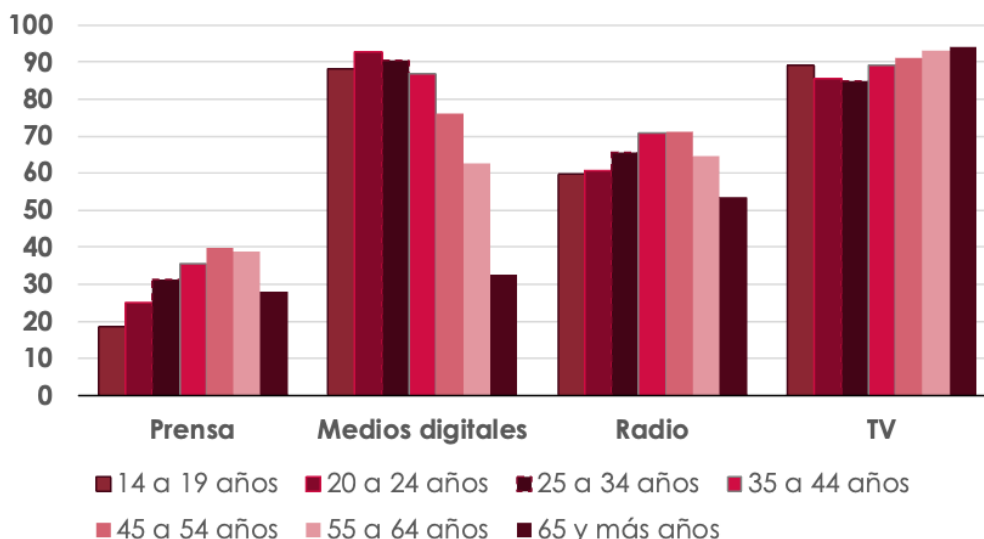
Notas: Una penetración del 80% indica que la audiencia del soporte es el 80% de los hogares encuestados. El soporte Medios digitales hace referencia al uso de internet en el día previo a la entrevista.

**En el ámbito de la comunicación institucional es importante conocer el alcance de los distintos medios según características sociodemográficas** de la población con el fin de poder garantizar que el mensaje institucional llega a todos los ciudadanos.

A partir de información correspondiente al Estudio General de Medios con datos relativos a Castilla y León (gráfico 11) se observa que entre los más jóvenes (hasta los 35 años) el soporte con una mayor penetración son los medios digitales, seguido de la televisión, mientras que la prensa y la radio tienen una penetración considerablemente inferior.

Los individuos con edades comprendidas entre los 35 y 64 años muestran predilección por la televisión, seguido de cerca por los medios digitales (aunque ya se observa una reducción importante entre los de edad más avanzada) y la radio. Es en estos grupos de edad donde tiene una mayor penetración la radio.

GRÁFICO 11. PENETRACIÓN DE LOS DISTINTOS SOPORTES POR GRUPOS DE EDAD EN CASTILLA Y LEÓN (PORCENTAJES). 2014-2019



Fuente: El Estudio General de Medios elaborado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

Notas: Una penetración del 80% indica que la audiencia del soporte es el 80% de los hogares encuestados. El soporte Medios digitales hace referencia al uso de internet en el día previo a la entrevista.

Podría pensarse que la prensa es el soporte que tiene una mayor inserción entre las personas de mayor edad (65 y más años) y de ahí el elevado gasto realizado por la Junta de Castilla y León. No obstante, la televisión, la radio e incluso los medios digitales tienen una mayor penetración en este colectivo.

**La televisión**, al tener una penetración más estable y elevada para todos los grupos de edad, parecería un soporte más adecuado para realizar la comunicación institucional, pero el elevado coste de las campañas en los canales nacionales lo puede haber dificultado. Hay que destacar que, aunque hasta hace poco apenas existían cadenas de televisión en Castilla y León distintas a RTVCyL, en marzo de 2021 la Junta otorgó<sup>38</sup> 24 licencias de Televisión Digital Terrestre local, lo que supone la aparición de nuevos canales de televisión con posibilidad de ser contratados en materia de publicidad institucional.

**Los medios digitales**, con una penetración muy alta en todas las franjas de edad salvo en el grupo de las personas de 65 y más años, serían una opción apropiada para hacer llegar el mensaje institucional y también la radio, con una penetración inferior a la de los medios digitales entre los jóvenes, pero con mayor inserción entre las personas de mayor edad.

A continuación, se plantea el análisis por tipo de soporte, con el fin de poder conocer con más detalle cómo se realiza el reparto de los fondos en publicidad institucional entre los distintos medios de comunicación.

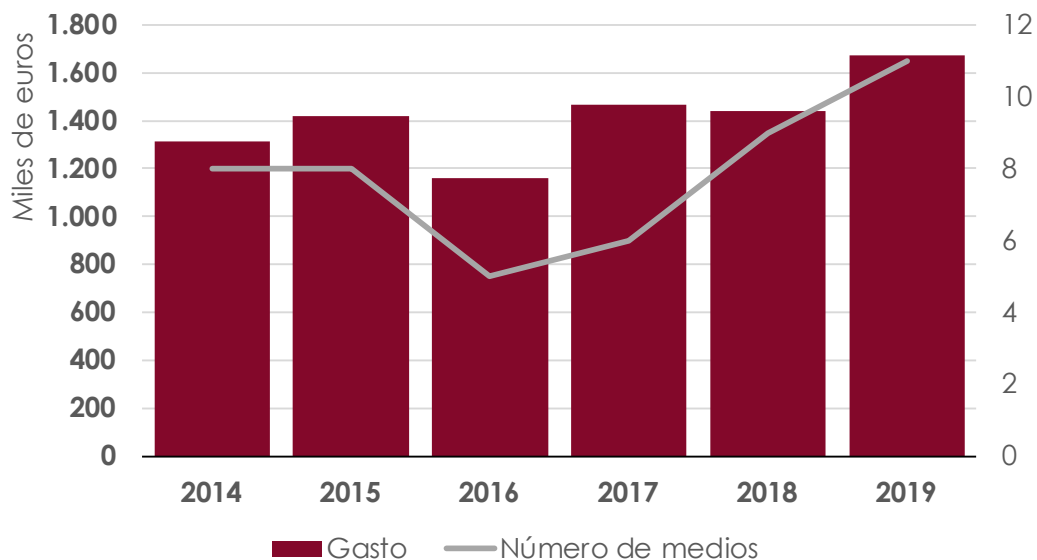
## PRENSA

**Como se ha visto en los apartados previos, el soporte prensa es el preferido por las consejerías y gran parte del gasto en comunicación institucional se asigna a este soporte.** Además, se observa un aumento a lo largo de los años en el gasto en prensa y también en el número total de diarios con los que se publicita el mensaje institucional (gráfico 12), salvo en el año 2016.

---

<sup>38</sup><https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284877983892/NotaPrensa/1285040775790/Comunicacion>

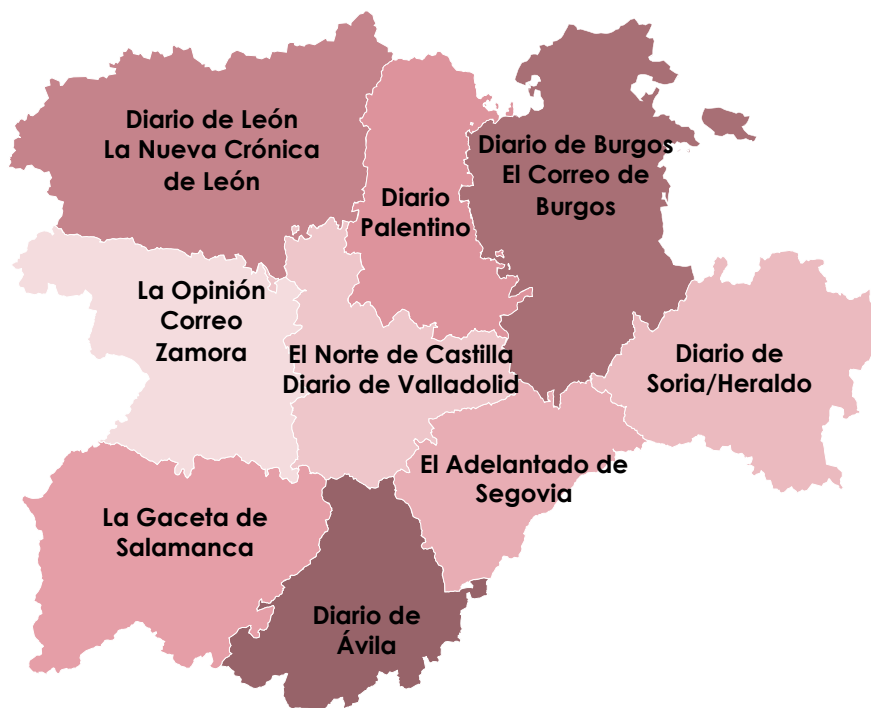
GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MEDIOS Y DEL GASTO EN PRENSA EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

En los próximos párrafos el análisis se va a centrar en las 14 cabeceras principales de la comunidad autónoma, puesto que son las que participan en mayor medida en la comunicación institucional y además han sido auditadas por algún sistema de auditoría de medios (OJD o EGM). Algunas tienen carácter local (gráfico 13) mientras que otras tienen carácter autonómico, como *El Mundo CyL*, *ABC CyL* y *La Razón CyL*.

GRÁFICO 13. LOCALIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES CABECERAS DE PRENSA EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Según datos del EGM relativos al año 2018 "el 91,4% de los lectores de Valladolid escoge *El Norte de Castilla* como medio de pago de información general"<sup>39</sup>.

Como consecuencia de ello se asigna *El Norte de Castilla* a *Valladolid*, aunque este diario también publica información de otras provincias de Castilla y León.

**Si se desagrega el gasto realizado y se analiza a nivel de medio de comunicación, se observa de nuevo una tendencia creciente en cada uno de estos medios entre 2014 y 2019 (cuadro 19)**, a excepción del caso del *Diario de Ávila*. Este diario es la unión de dos periódicos y puede que los datos disponibles no recojan adecuadamente el gasto efectivamente realizado en él. Resulta llamativo el importante aumento del gasto que se observa en alguna de estas cabeceras, como es el caso del *Diario de Ávila*, el *Diario de Burgos*, el *Diario Palentino*, *El Adelantado de Segovia* o *La Gaceta de Salamanca*, que muestran fuertes crecimientos en el periodo.

<sup>39</sup> <https://www.elnortedecastilla.es/culturas/norte-consolida-supremacia-20191201212631-nt.html>

CUADRO 19. EVOLUCIÓN DEL GASTO REALIZADO EN LAS PRINCIPALES CABECERAS DE PRENSA. 2014-2019

Principales cabeceras	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolución
ABC CyL	443.856	541.954	505.107	596.129	542.123	552.030	
Diario de Ávila	164.489	305.232	352.519	429.463	470.543	460.672	
Diario de Burgos	196.576	445.348	377.114	467.092	517.853	582.911	
Diario de León	404.068	439.762	423.644	522.158	497.146	521.234	
Diario de Ávila	248.249	310.272	270.478	285.705	250.181	273.134	
Diario Palentino	157.112	273.495	300.587	408.179	446.596	466.241	
El Adelantado de Segovia	91.633	196.573	155.437	184.219	193.848	239.296	
El Correo de Burgos	231.746	251.485	262.934	263.552	237.199	249.099	
El Mundo de CyL	732.330	1.003.618	968.049	914.946	1.108.300	996.947	
El Norte de Castilla	1.073.405	1.336.626	1.209.399	1.373.190	1.410.637	1.473.054	
La Gaceta de Salamanca	226.235	266.638	406.646	461.505	469.918	501.149	
La Nueva Crónica de León	62.439	104.783	112.571	129.158	139.918	133.675	
La Opinión-El Correo de Zamora	112.849	147.533	129.715	137.027	120.112	152.623	
La Razón de CyL	303.829	355.138	333.250	339.280	354.826	380.805	

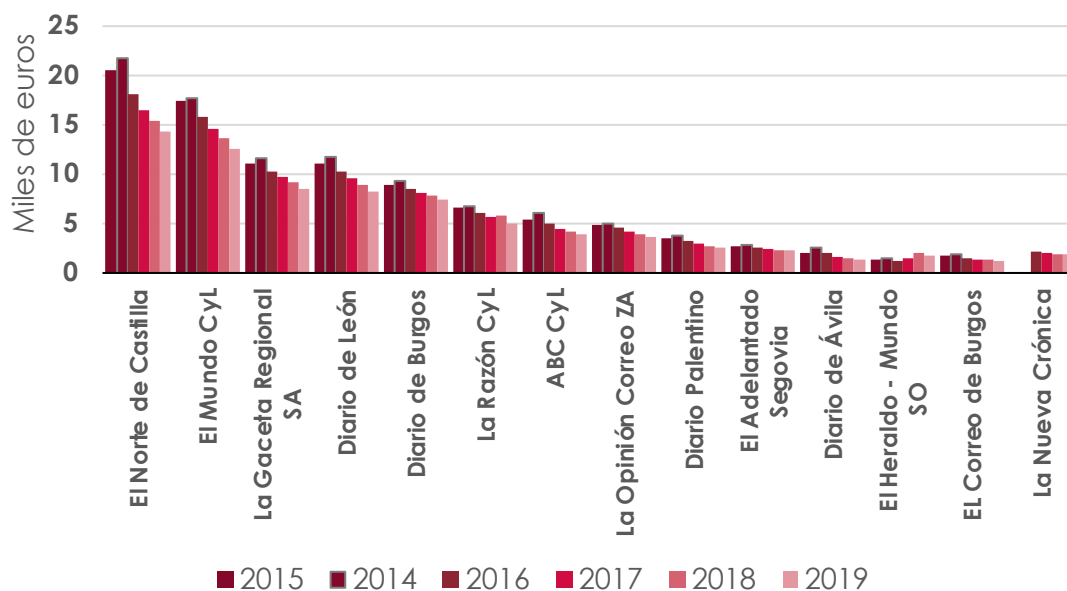
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Nota: Según la información disponible no se realiza gasto en el Diario de Valladolid todos los años, por ello no se incluye en la tabla.

**Mientras que el gasto en publicidad institucional efectuado en estos medios crece con el paso de los años, la difusión<sup>40</sup> de cada una de las cabeceras se reduce (gráfico 14).** Algunas tienen más alcance que otras, pero el patrón es el mismo, su difusión se va reduciendo con el tiempo.

<sup>40</sup> La difusión se mide por la tirada numérica de una publicación y la calcula la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Para realizar este análisis se podría seleccionar también la audiencia, ofrecida por el Estudio General de Medios, que calcula cuantas personas interactúan con el medio. Como en el caso de la prensa se ha observado una buena correlación entre los datos de audiencia y de difusión (una correlación entre ambas de 0,9457 al 95% de significancia), se ha preferido utilizar la difusión puesto que según la normativa de la Junta en el caso de la prensa escrita se considera idóneo el sistema de auditoría de medios OJD.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA DIFUSIÓN DE LAS PRINCIPALES CABECERAS DE PRENSA DE CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

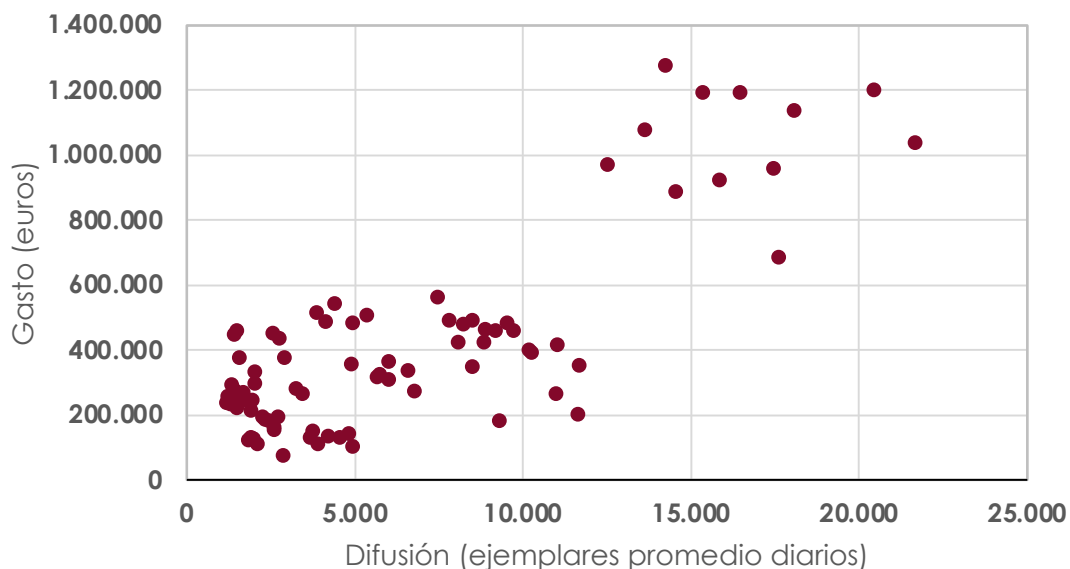


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por JCyL procedentes de OJD.

Nota: Los datos de difusión son ejemplares promedio diarios.

Con el fin de formar una primera impresión sobre el tipo de relación existente entre el gasto y la difusión en el soporte prensa se representa un diagrama de dispersión (gráfico 15). A la vista de este se puede destacar que hay medios que gozan de una gran difusión en los que se realiza un gasto importante. Sin embargo, también se identifica un conjunto de medios con una difusión reducida en los que se realiza una distribución heterogénea del gasto.

GRÁFICO 15. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN DEL GASTO Y LA DIFUSIÓN DE LAS PRINCIPALES CABECERAS DE PRENSA DE CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por JCyL procedentes de OJD.

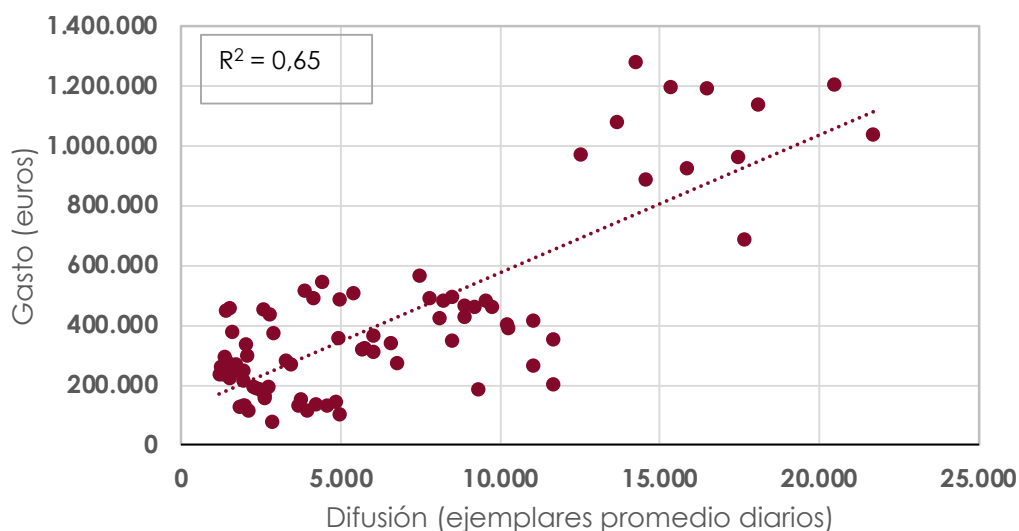
Nota: Los datos de difusión son ejemplares promedio diarios.

**Adicionalmente, para determinar si la difusión es una variable relevante que influye en el nivel de gasto realizado en cada medio se estima un modelo de regresión lineal simple con la difusión como única variable explicativa para mostrar quiénes reciben por encima o por debajo de la media a igualdad de difusión. La capacidad explicativa del modelo 1 (gráfico 16) es relativamente elevada ( $R^2=0,65$ ) y la difusión es estadísticamente significativa<sup>41</sup>. No obstante, esto se debe principalmente a los valores relativos a *El Norte de Castilla* y *El Mundo de Castilla y León*.**

<sup>41</sup> El estimador de la difusión tiene un p-valor muy reducido ( $<0,0000000000002$ ).



GRÁFICO 16. MODELO 1. ESTIMACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE GASTO Y DIFUSIÓN EN PRENSA CON TODOS LOS DATOS. 2014-2019



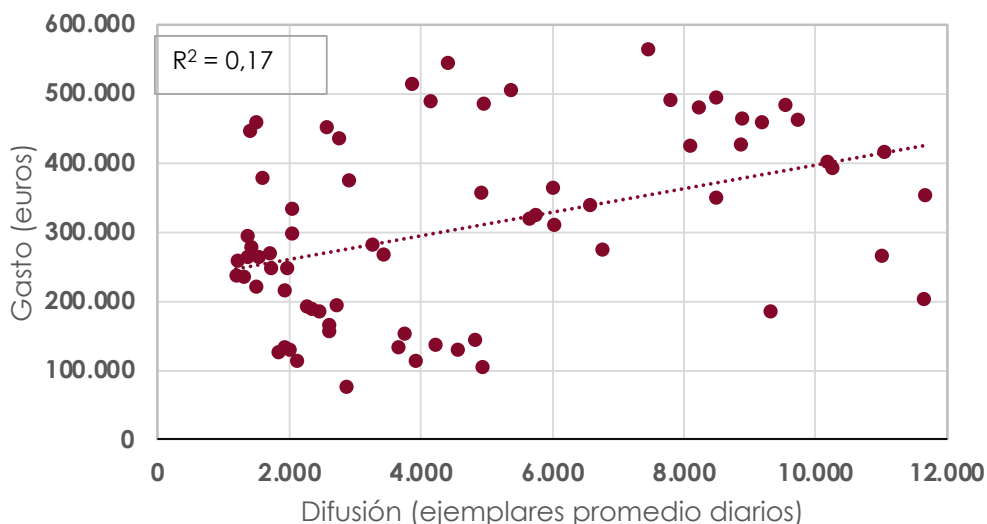
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la JCyL.

Nota: Los datos de difusión son ejemplares promedio diarios.

Si se estima el modelo suprimiendo los datos de *El Norte de Castilla* y *El Mundo de Castilla y León*, modelo 2 (gráfico 17), la capacidad explicativa del modelo se reduce considerablemente ( $R^2=0,17$ ) y la significatividad de la variable difusión cae fuertemente<sup>42</sup>. Es decir, en el resto de los diarios no parece que exista una relación tan clara entre difusión y gasto efectuado, el gasto puede verse influido por otras variables.

<sup>42</sup>El estimador de la difusión tiene un p-valor 0.00043.

GRÁFICO 17. MODELO 2. ESTIMACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE GASTO Y DIFUSIÓN EN PRENSA SUPRIMIENDO LOS DATOS RELATIVOS A LAS DOS CABECERAS PRINCIPALES 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la JCyL.

Nota: Los datos de difusión son ejemplares promedio diarios.

En ambos modelos la relación entre difusión y gasto en prensa es positiva, por lo que ante un incremento de la difusión del medio el gasto en prensa tiende a aumentar, pero en cuanto se eliminan *El Norte de Castilla* y *El Mundo de Castilla y León* la relación se debilita significativamente.

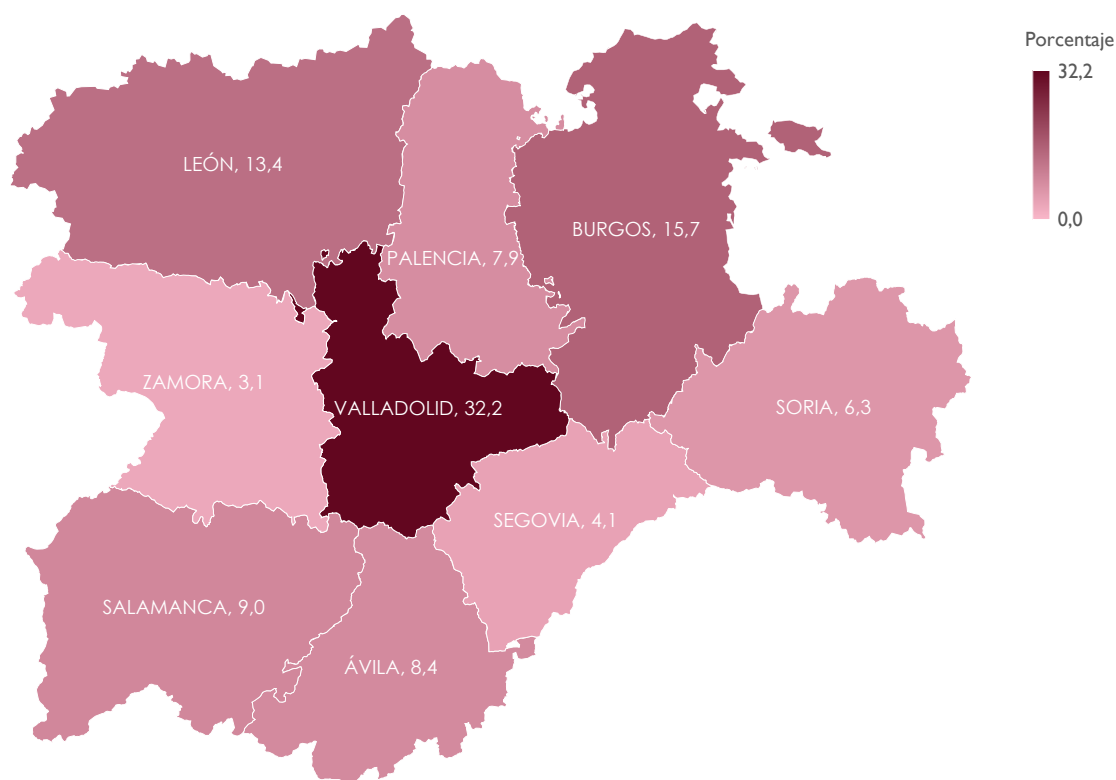
**La distribución territorial de las cabeceras de prensa en el panorama español empuja a analizar con más detenimiento el reparto del gasto entre las provincias castellanoleonesas.** En el caso de Castilla y León, las tres provincias con mayor población –Valladolid, Burgos y León– cuentan con dos cabeceras (gráfico 18), mientras que el resto de regiones tiene solo un diario provincial.

**El 65,6% del gasto se reparte entre las cabeceras provinciales, un 32% se gasta en los diarios de carácter autonómico<sup>43</sup> y un 2,5% recae en otros medios.** A su vez el gasto relativo a las cabeceras provinciales, 26 millones de euros, se distribuye entre las 9

<sup>42</sup> Se está considerando que *El Mundo Castilla y León* tiene carácter autonómico, aunque como se ha mencionado previamente este diario se vende junto con otros de carácter provincial, pero se decide esta asignación autonómica dado que no se tienen datos para diferenciar cuando se adquiere con diarios provinciales. Adicionalmente *El Norte de Castilla y León* se está asignando a la provincia de Valladolid, dado que la mayor parte de los lectores y de su contenido se refieren a esta provincia, aunque también contiene información sobre Ávila, Burgos, León, Palencia, Segovia, Soria y Zamora. Para realizar esta asignación de manera correcta se ha realizado un ajuste del gasto teniendo en cuenta la difusión de este diario por provincias (<https://www.elnortedecastilla.es/culturas/norte-consolida-supremacia-20191201212631-nt.html>) y las tarifas de este medio por provincia.

provincias de la comunidad según los porcentajes recogidos en el siguiente mapa (gráfico 18). El 32% del gasto relativo a las cabeceras provinciales recae en los diarios de la provincia de Valladolid, casi el 16% en los de la provincia de Burgos y aproximadamente el 13% en los de la provincia de León. El gasto efectuado en las cabeceras de prensa del resto de provincias es inferior al 10%.

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO REALIZADO EN LAS CABECERAS PROVINCIALES POR PROVINCIA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Nota: *El Norte de Castilla* y León se está asignando a la provincia de Valladolid, dado que la mayor parte de los lectores y de su contenido se refieren a esta provincia, aunque también contiene información sobre Ávila, Burgos, León, Palencia, Segovia, Soria y Zamora. Para realizar esta asignación de manera correcta se ha realizado un ajuste del gasto teniendo en cuenta la difusión de este diario por provincias (<https://www.elnortedecastilla.es/culturas/norte-consolida-supremacia-20191201212631-nt.html>) y las tarifas de este medio por provincia.

**Se analiza si esta distribución del gasto efectuado responde en cierta medida a la distribución de la población provincial, buscando trasladar el mensaje institucional a todos los ciudadanos.**

Si se desagrega el gasto provincial por diario se puede calcular el gasto medio por habitante (cuadro 20) teniendo en cuenta la población provincial. En algunos diarios se observa un elevado gasto medio por habitante, este es el caso de las cabeceras de Ávila, Palencia y Soria y también de *El Norte de Castilla*, lo que refleja un coste, a través del medio prensa escrita, para llegar a la población residente en los territorios de estas cabeceras.

**CUADRO 20. GASTO MEDIO POR HABITANTE Y GASTO MEDIO POR EJEMPLAR EN LAS CABECERAS PROVINCIALES DE CASTILLA Y LEÓN**

Provincia	Diarios	Gasto medio por habitante
Ávila	<i>Diario de Ávila</i>	2,2
Burgos	<i>Diario de Burgos</i>	1,2
	<i>El Correo de Burgos</i>	0,7
León	<i>Diario de León</i>	1,0
	<i>La Nueva Crónica de León</i>	0,2
Palencia	<i>El Diario Palentino</i>	2,1
Salamanca	<i>La Gaceta de Salamanca</i>	1,2
Segovia	<i>El Adelantado de Segovia</i>	1,1
Soria	<i>Diario de Ávila</i>	3,0
Valladolid	<i>Diario de Valladolid</i>	0,1
	<i>El Norte de Castilla</i>	2,1
Zamora	<i>La Opinión-El Correo de Zamora</i>	0,7

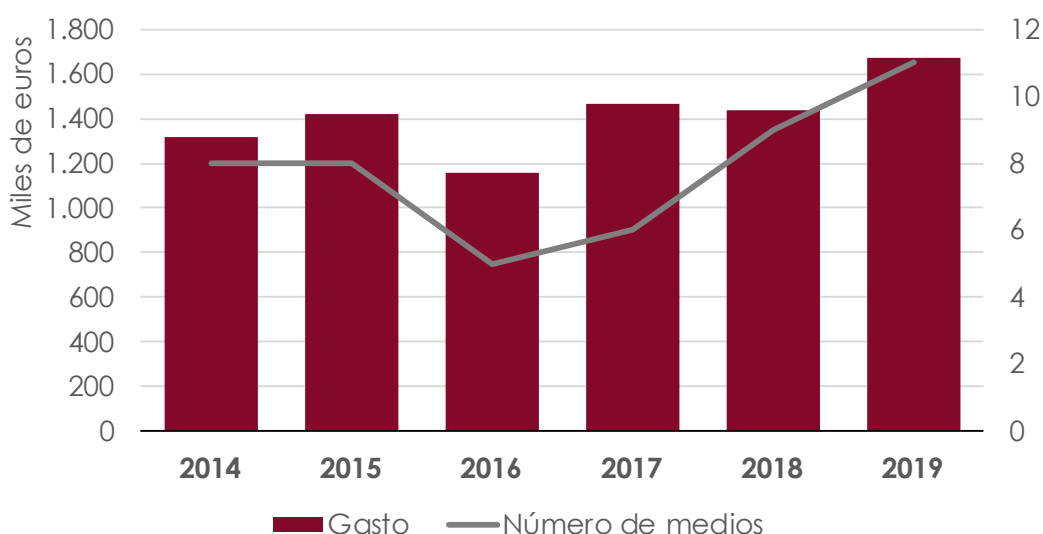
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCYL.

Nota: como se ha indicado previamente *El Norte de Castilla* y León se está asignando a la provincia de Valladolid, dado que la mayor parte de los lectores y de su contenido se refieren a esta provincia, aunque también contiene información de las demás y cuenta con ediciones específicas en algunas de ellas. Para realizar esta asignación de manera correcta se ha realizado un ajuste del gasto teniendo en cuenta la difusión de este diario por provincias (<https://www.elnortedecastilla.es/culturas/norte-consolida-supremacia-20191201212631-nt.html>) y las tarifas de este medio por provincia.

## RADIO

**El gasto destinado al soporte radio crece a lo largo de los años salvo en 2016 (gráfico 19), cuando sufre una importante reducción.** El número de medios en los que se emite la publicidad institucional muestra un comportamiento análogo, una considerable reducción en el año 2016 y a partir de ese momento un crecimiento marcado: pasa de 5 emisoras de radio en 2016 a 11 en 2019.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN RADIO Y DEL NÚMERO DE MEDIOS EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Al contrario de lo que ocurre en el soporte prensa,** donde el gasto en comunicación institucional se distribuye entre un gran número de diarios, **en el caso de la radio el gasto está muy concentrado en 3 medios principalmente** (cuadro 21), la Cadena SER, Onda Cero y la COPE, y a cierta distancia Castilla y León Radio. Como se ha visto, desde 2016 la inversión se reparte entre un mayor número de medios, pero existe una gran diferencia entre el gasto realizado en estas cuatro emisoras de radio y en el resto.

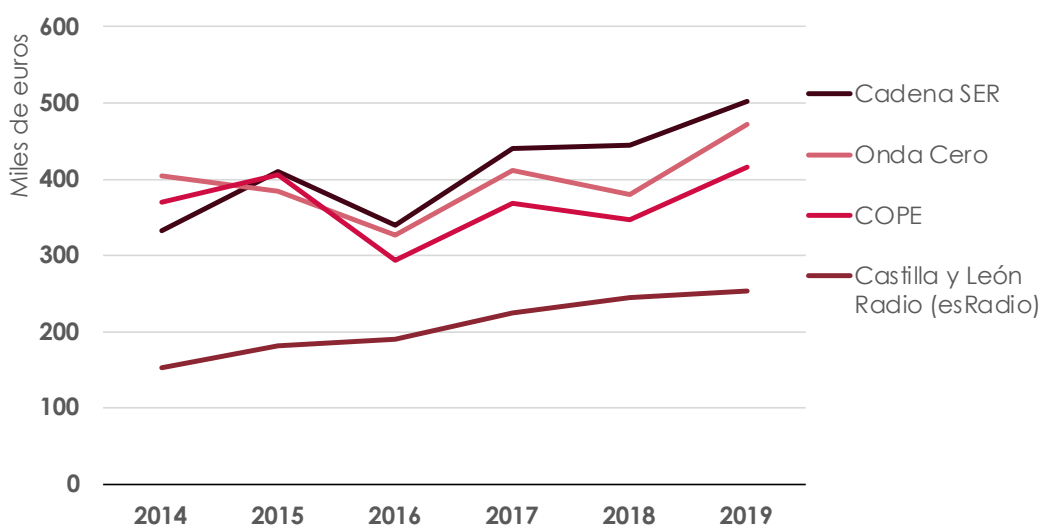
CUADRO 21. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE LAS EMISORAS DE RADIO DE CASTILLA Y LEÓN

Emisora de radio	Gasto total
Cadena SER	2.468.765
Onda Cero	2.379.633
COPE	2.200.420
Castilla y León Radio	1.249.121
Radio Arlanzón	56.000
Radio Intereconomía	41.531

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**El gasto efectuado en las tres emisoras principales crece entre 2014 y 2019 aunque todas sufren una caída en 2016 (gráfico 20).** Adicionalmente, el gasto realizado en la COPE y Onda Cero se aminora en 2018. La inversión en la Cadena SER aumenta en mayor medida que en la COPE y Onda Cero; así, desde 2015 esta emisora se convierte en la principal receptora de gasto en comunicación institucional. Por otra parte, la inversión en Castilla y León Radio crece de manera continuada en todo el periodo, y recorta su diferencia con las tres emisoras principales.

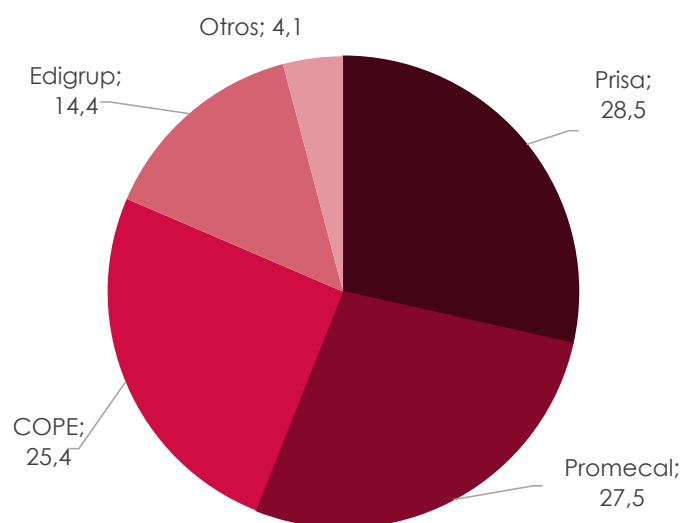
GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS CUATRO PRINCIPALES EMISORAS DE RADIO EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Cada una de estas emisoras principales pertenece a un grupo de medios, por lo que el gasto se distribuye casi exclusivamente entre cuatro grupos. Este reparto se realiza de manera bastante equitativa entre tres de ellos (gráfico 21), Prisa, con la Cadena SER, recibe un 28,5% del gasto, Promecal, propietaria de Onda Cero, un 27,5% de la inversión, la COPE, percibe un 25,4% del gasto. En cuarto lugar, se sitúa el grupo Edigrup, propietario de Castilla y León Radio, con una cuota del 14,4%.

GRÁFICO 21. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN RADIO ENTRE GRUPOS DE MEDIOS EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

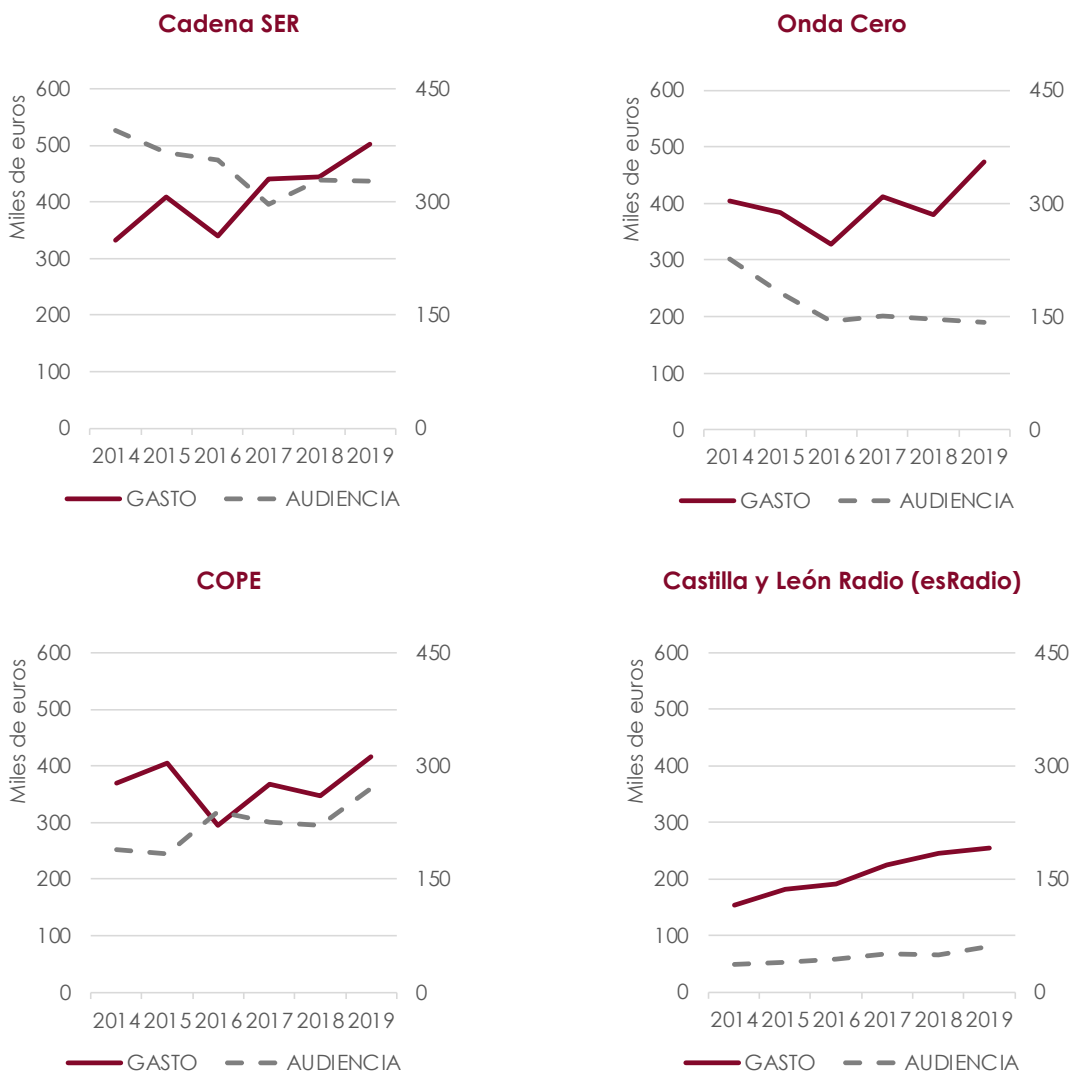


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional.

**En el caso de la radio, el Acuerdo 72/2014 establece, entre otras reglas, que los medios donde se difunda la publicidad institucional tienen que haber sido auditados por los sistemas que se determinen para cada medio.** En el caso de la radio, se considera idónea la auditoría del Estudio General de Medios (EGM), por lo que a continuación se analiza la relación entre la audiencia, información que proporciona el EGM, y el gasto de las cuatro principales emisoras. No siempre se dispone de las audiencias del resto de emisoras por lo que se excluyen de este análisis.

**La relación entre audiencia y gasto en publicidad institucional varía según el medio considerado (gráfico 22).** Así, se observa que la inversión realizada en la Cadena SER aumenta, fundamentalmente a partir de 2016, a pesar de que su audiencia se reduce durante gran parte del periodo de análisis. En Onda Cero disminuye el gasto efectuado al caer la audiencia, pero a partir de 2016 se nota un incremento del gasto mientras que la audiencia se mantiene estable. La audiencia de la COPE tiene una tendencia creciente en la mayor parte del tiempo, que no siempre se corresponde con un aumento del gasto; sin embargo, a partir de 2017 se muestra un claro acople entre gasto y audiencia. Por su parte, en Castilla y León Radio la inversión realizada y la audiencia crecen en todo el periodo, salvo una ligera disminución en la audiencia en 2018.

**GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DEL GASTO Y LA AUDIENCIA DE LAS CUATRO PRINCIPALES EMISORAS DE RADIO EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

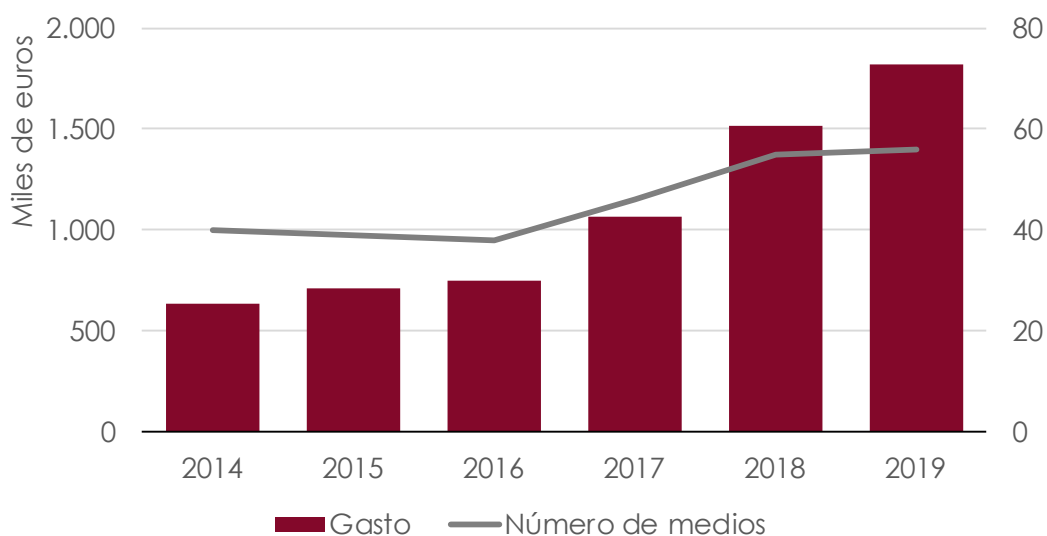
Nota: El gasto realizado en cada medio está en miles de euros. La audiencia se mide por el número de oyentes diarios de cada emisora (miles de oyentes).



## MEDIOS DIGITALES

**Cada año el gasto en medios digitales aumenta, pero lo hace de forma más intensa a partir del año 2016 (gráfico 23).** El número de medios se mantiene estable hasta ese año y a partir de ese momento también muestra un fuerte crecimiento, que alcanza en 2018 un total de 56 medios web desde donde se da publicidad al mensaje institucional.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN MEDIOS DIGITALES Y DEL NÚMERO DE MEDIOS EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Aunque el número de medios digitales es elevado, en muchas ocasiones el gasto efectuado en algunos de ellos es muy limitado (cuadro 22).** En 26 de ellos se gasta menos de 10.000 euros en total en el periodo de análisis, en 22 de ellos se gasta entre 10.000 y 50.000 euros, mientras que en tan solo 19 medios web se realiza un gasto superior a los 100.000 euros.

CUADRO 22. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE LOS MEDIOS DIGITALES SEGÚN CUANTÍA EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

Gasto total	Número de medios
Menos de 10.000	26
De 10.000 a 50.000	22
De 50.000 a 100.000	17
Más de 100.000	19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**La mayor parte de los medios con un gasto superior a los 100.000 euros son diarios digitales de carácter local, principalmente de las provincias de Salamanca, Burgos, León y Valladolid (cuadro 23).** En este grupo, formado por los medios en los que más gasto se realiza, se encuentran también medios nacionales como pueden ser Público, El Confidencial o 20 Minutos.

CUADRO 23. MEDIOS DIGITALES EN LOS QUE SE REALIZA UN GASTO SUPERIOR A 100.000 EUROS EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019

Medios	Gasto total (euros)
Tribuna	567.628
Salamanca24horas.com	444.361
Canal54.es	391.797
Leonoticias.com	388.326
lleon.com	363.311
Burgosnoticias.com	307.272
SalamancaRtvaldia.es	284.728
Público	259.792
El Confidencial	258.300
Infobierzo.com	238.917
Bierzo Digital	148.768
Zamora24horas.com	143.821
Asoprovac	142.659
DigitaldeLeon.com	136.305
La Gaceta de los Negocios (Intereconomía)	127.452
Burgosconecta.es	111.035
20 Minutos	106.568
Noticias CyL	104.180
El Periodista Digital	101.662

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

Nota: El medio digital Tribuna engloba Tribunasalamanca.com, Tribunavalladolid.com...

**Los medios en los que más se invierte son medios auditados con el sistema OJD interactiva.** Sin embargo, hay muchos medios a los que se asignan cantidades menores, que no se auditan y de los que no se dispone de información sobre su difusión.

En general se puede decir que en los medios digitales se gastan cuantías relativamente pequeñas en comparación con otros soportes, pero con más frecuencia. Se intenta dar publicidad a las campañas en un gran número de medios web (cuadro 24), en particular las campañas más relevantes, como Tierra de Sabor, la Semana Santa de Castilla y León, Las Edades del Hombre o Destino, se publicitan en muchos medios y con considerable frecuencia en cada medio.

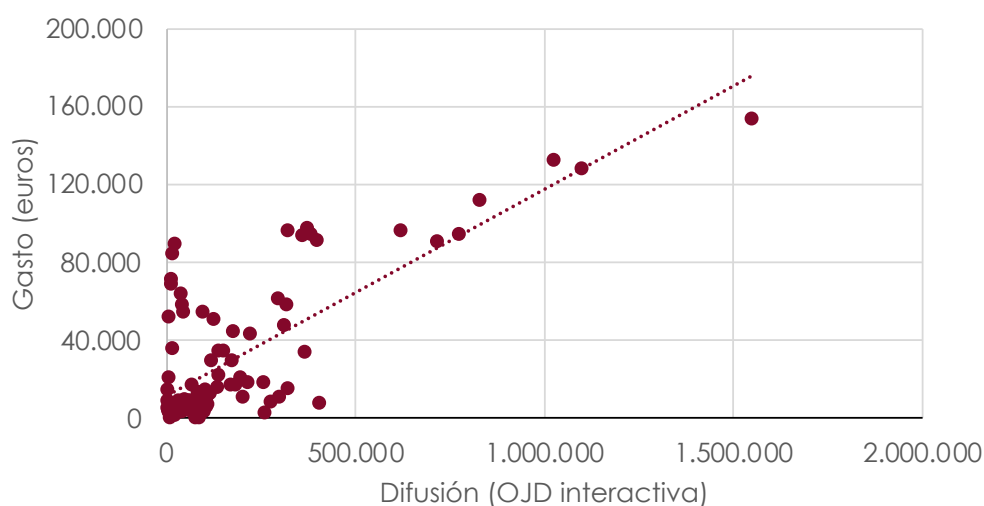
CUADRO 24. NÚMERO DE MEDIOS EN LOS QUE SE PUBLICITA Y CUANTÍA MEDIA GASTADA POR CAMPAÑA. 2014-2019

Campaña	Número de medios	Cuantía Media
Tierra de Sabor	52	4.529
Semana Santa	48	1.764
Las Edades del Hombre	48	1.444
Destino	48	1.185
Turismo rural	46	988
Apertura de monumentos	45	955
Federación de automovilismo (FACYL)	45	810
Producto alimentario específico	44	887
Festival circo	42	935
Intur	42	666
Fitur	40	1.063
Portal educación	40	876
Día de la comunidad	40	583
Espacios naturales	39	1.033
Enogastronomía	39	719
Inicio curso escolar	39	595
Residuos	39	572
Emergencias	39	547
Autoprotección	39	542
Universidad-Empresa	39	460

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

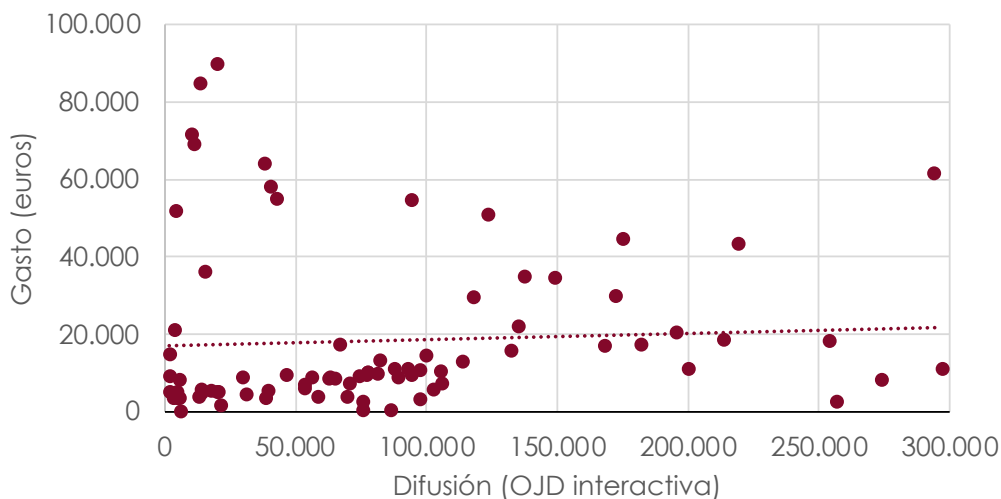
Si se analiza la **relación entre gasto y difusión de los medios digitales auditados** en el periodo 2014-2019 (gráfico 24) se observa un comportamiento análogo al del soporte prensa: **hay varios medios**, Leonoticias.com o Salamanca24horas.com **que tienen una difusión muy elevada y son los que influyen en que exista una relación positiva entre difusión y gasto** en los medios digitales. Sin embargo, si se suprimen los medios con una mayor difusión (se considera por ejemplo 300.000 visitas), la relación entre estas variables cambia considerablemente (gráfico 25), hasta el punto de apenas existir.

GRÁFICO 24. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN DEL GASTO Y LA DIFUSIÓN DE LOS PRINCIPALES MEDIOS DIGITALES DE CASTILLA Y LEÓN CON TODOS LOS DATOS. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**GRÁFICO 25. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN DEL GASTO Y LA DIFUSIÓN DE LOS PRINCIPALES MEDIOS DIGITALES DE CASTILLA Y LEÓN SUPRIMIENDO LOS MEDIOS CON UNA DIFUSIÓN SUPERIOR A LAS 300.000 VISITAS. 2014-2019**

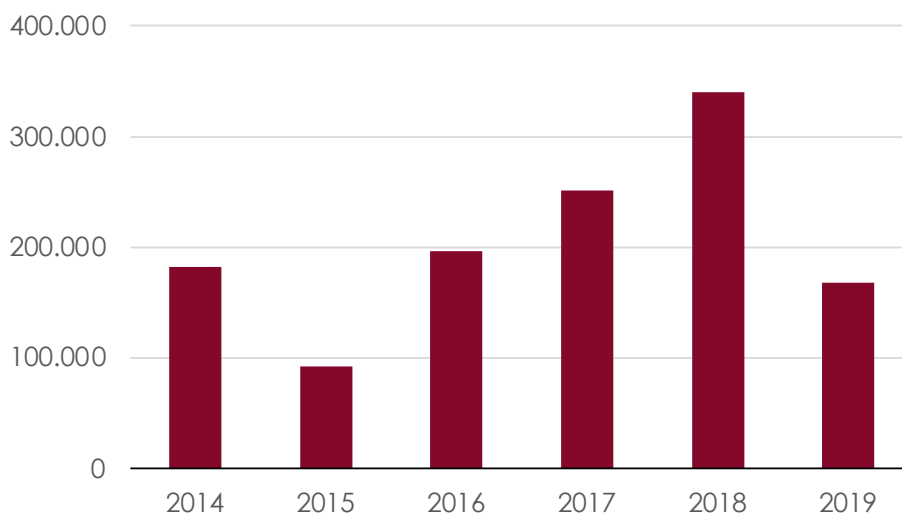


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

### TELEVISIÓN

En el periodo 2014-2019 el gasto en canales de televisión para difundir campañas de publicidad institucional evoluciona de forma creciente entre 2015 y 2018 (gráfico 26), mientras que en 2019 experimenta una disminución.

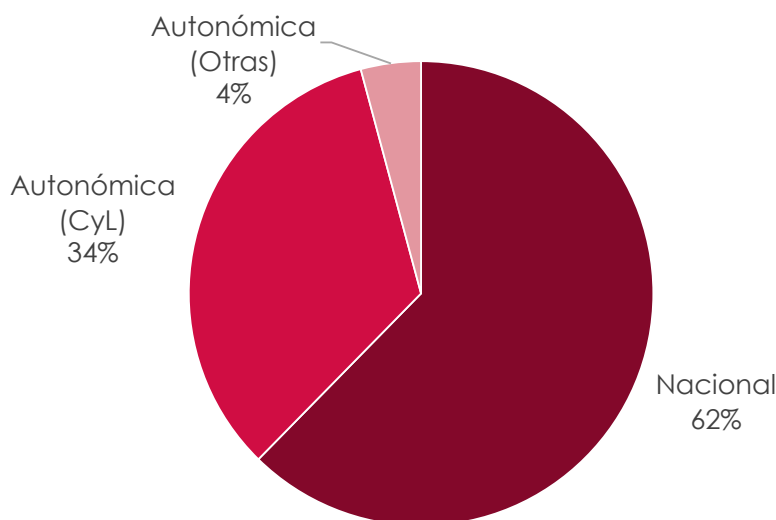
**GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN TELEVISIÓN EN CASTILLA Y LEÓN. 2014-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

El elevado coste de los espacios publicitarios en los canales nacionales hace que el coste de las 9 campañas emitidas en canales de televisión nacionales suponga el 65,7% de la inversión total (gráfico 27), mientras que el gasto de emisión de 41 campañas en espacios publicitarios pertenecientes a canales autonómicos supone el 34,3% del gasto total.

GRÁFICO 27. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN TELEVISIÓN EN CASTILLA Y LEÓN ENTRE MEDIOS NACIONALES Y AUTONÓMICOS. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**Solo se emiten en televisión algunas campañas de publicidad (cuadro 25).** Las dos campañas a las que más gasto en televisión se destina son Destino y Tierra de Sabor; ambas buscan promocionar la comunidad autónoma, el turismo y el consumo de los productos agroalimentarios producidos en la región, respectivamente. Por ello son estas campañas las que se emiten principalmente en los canales nacionales. El coste medio de las acciones de estas dos campañas en espacios publicitarios nacionales se sitúa en los 97.000 euros.

El resto de campañas se emiten a nivel autonómico, fundamentalmente en la cadena regional RTVCyL, con un coste publicitario medio de aproximadamente 11.000 euros.

CUADRO 25. GASTO Y NÚMERO DE ACCIONES PUBLICITARIAS EMITIDAS EN SOPORTE TELEVISIÓN. 2014-2019

Campañas	Número	Gasto total
Destino	7	667.624
Tierra de Sabor	7	361.308
Navidad	2	95.582
Museos CyL	26	38.259
Otras	1	21.750
Divulgación emprendimiento entre los estudiantes	1	21.175
Feria de Teatro de Ciudad Rodrigo	5	18.000
Museo de la Siderurgia y Minería de Castilla y León	6	4.356
Semana Santa	1	1.850

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

No se dispone de información sobre las audiencias de los canales de televisión, por lo que no se puede analizar este ámbito.

### 2.6.2. La distribución del gasto en patrocinios, jornadas y premios

**Adicionalmente al gasto destinado a campañas, desde las consejerías se invierte en patrocinios institucionales<sup>44</sup>, jornadas, premios, foros...** desde donde también se puede trasladar el mensaje institucional.

**Entre 2014 y 2019 la Junta de Castilla y León ha dedicado 2,4 millones de euros a este tipo de acciones**, un importe muy inferior al que invierte en campañas. Las actuaciones en las que más se ha gastado han sido premios, con casi 654.000 euros de gasto, los foros, con un importe de 266.400 euros y patrocinios, con cerca de 228.000 euros (cuadro 26).

<sup>44</sup> En los patrocinios institucionales el mensaje institucional se anuncia en actividades deportivas y culturales que se celebran en su ámbito espacial de competencia.



CUADRO 26. GASTO EN COMUNICACIONES DIFERENTES A CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN POR TIPO DE ACTUACIÓN. 2014-2019

Tipos de actuaciones	Gasto total
Premios	653.990
Foros	266.400
Patrocinios	227.953
Congresos	187.040
Jornadas	158.259
Otros	913.257

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

**En este tipo de acciones se ha elegido de nuevo de forma mayoritaria el formato en soporte prensa (cuadro 27), en el que se realiza un gasto de 1,7 millones de euros, seguido del soporte radio, con un gasto de casi 500.000 euros.**

CUADRO 27. GASTO EN ACTUACIONES DIFERENTES A CAMPAÑAS DE COMUNICACIÓN POR SOPORTE. 2014-2019

Soporte	Gasto total
Prensa	1.744.281
Radio	486.347
Otros medios	166.322
Medios digitales	9.950

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

### 2.6.3. Análisis de campañas de publicidad

De manera adicional al análisis previo, se estudian con más detalle dos campañas de publicidad institucional: una cuyo objetivo es la concienciación de la población en el ámbito de la salud, la **campaña “No Hacer”**, que sería publicidad institucional propiamente dicha, y otra campaña de publicidad comercial, Las Edades del Hombre<sup>45</sup>.

#### CAMPAÑA “NO HACER”

**Esta campaña se apoya en el compromiso de la Gerencia Regional de Salud por la mejora de la atención y la seguridad del sistema sanitario público.** Esta iniciativa está enmarcada en una serie de propuestas propugnadas por la OMS con el objetivo de disminuir prácticas sanitarias no necesarias para el estado de salud del paciente, como la toma innecesaria de antibióticos o el uso excesivo de radiografías, entre otros. Este tipo de campañas ha sido ya implementado en países como Estados Unidos o Inglaterra y, en el caso de España, el Ministerio de Sanidad. Se plantea un ejercicio de comunicación institucional con el fin de informar a los usuarios del sistema público de Castilla y León de las malas praxis que pueden estar haciendo y busca evitar daños a su salud y gastos innecesarios al sistema público.

#### Resumen de la campaña “No Hacer”

Objetivo	Dar a conocer posibles malas prácticas entre los usuarios del sistema de salud público de Castilla y León.
Timing	1 de marzo de 2018-15 de marzo de 2018 (de lunes a sábado). Un total de 12 días.
Target audiencia Descripción socio demográfica	<i>Target</i> primario: profesionales del sector sanitario de Castilla y León. <i>Target</i> secundario: todos los usuarios o futuros usuarios del sistema público de Sanidad de Castilla y León. Hombres y mujeres de todas las edades, con especial énfasis en las personas con menos nivel educativo o con posibles creencias médicas no probadas.
Soporte	Radio y prensa.
Presupuesto total de la campaña	134.900,00 €.

<sup>45</sup> En este caso, no se muestran los resultados del análisis porque, como se ha mencionado en el estudio, la publicación de los datos a nivel de campaña podría revelar información que afectase a la libre competencia.

**El gasto efectuado en esta campaña se distribuye entre los soportes prensa y radio.**

En concreto, se reparte entre las 14 cabeceras de prensa regionales, las 4 emisoras de radio principales y la revista Sector Ejecutivo, especializada en economía y empresas, y se omite la publicación en medios de ámbito nacional. Los mayores importes asignados recaen en los diarios, mientras que las emisoras reciben cantidades inferiores. Como se ha observado en apartados previos, las mayores cantidades las reciben *El Norte de Castilla* y *El Mundo de CyL* y a continuación el resto de diarios provinciales.

**La distribución del gasto entre los diarios provinciales no parece ajustarse de manera clara a su target primario, al no seleccionar ningún medio específico del ámbito sanitario.** En cambio, sí se puede considerar que la difusión se orienta al colectivo de población que forma parte del *target* u objetivo secundario, la población mayor, principales usuarios del sistema público de salud.

**Además, se ha realizado un análisis similar al llevado a cabo en los apartados anteriores, que relaciona el gasto con la difusión de cada medio, y los resultados arrojan conclusiones similares:** gran parte del gasto se realiza en prensa y se concentra en medios que cuentan con una elevada difusión, mientras que una menor cantidad se reparte de manera más o menos generalizada entre los demás medios. En la radio, sin embargo, no se observa relación alguna entre difusión y gasto.

**En términos generales es una campaña que logra el objetivo de población secundario, aunque la asignación a medios concretos no obedece exclusivamente a criterios de audiencia, pero no está claro el cumplimiento del objetivo de población primario, lo que genera dudas sobre su efectividad.**

**CAMPAÑA “LAS EDADES DEL HOMBRE”**

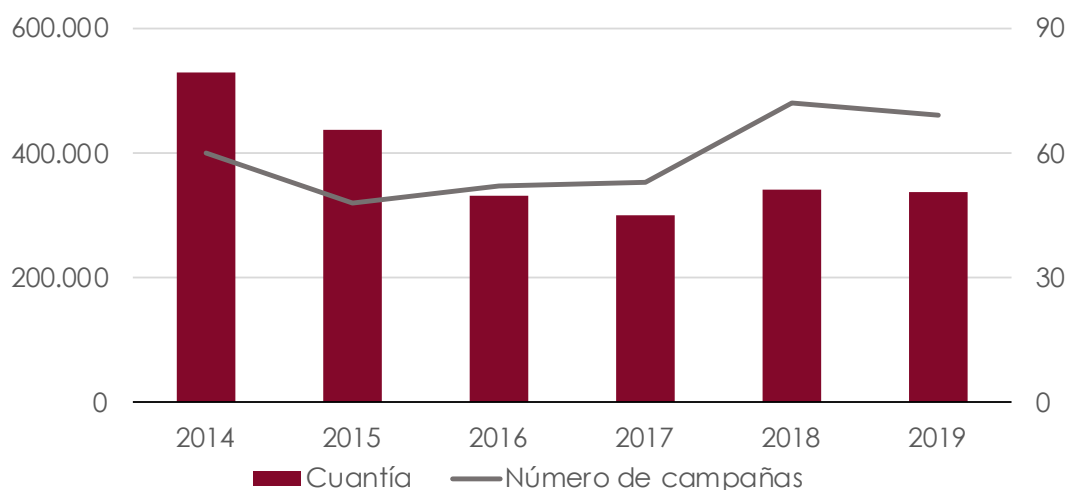
**Esta campaña institucional comercial tiene como finalidad promocionar y difundir la exposición de Las Edades del Hombre, de arte sacro de Castilla y León.** Se pretende alcanzar la mayor difusión posible entre los ciudadanos, con especial mención hacia los de la comunidad de Castilla y León. Es una campaña que se repite anualmente durante el periodo de análisis.

## Resumen de la campaña “Las Edades del Hombre”

Objetivo	Promoción y difusión de la Exposición de Las Edades del Hombre en los distintos emplazamientos elegidos anualmente.
Timing	Depende del año. En 2019 el plazo de ejecución fue de abril a diciembre.
Target audiencia Descripción socio demográfica	Hombres y mujeres de todas las edades con especial énfasis en las personas que viven en Castilla y León.
Soporte	Prensa escrita, radio, medios digitales, medios especializados y otros soportes.
Presupuesto total de la campaña	Depende del año. En 2019 el presupuesto fue 289.000,00 €.

Es una campaña a la que se dedica una inversión importante anualmente y que se difunde en un gran número de medios (gráfico 28). En el periodo de análisis se observa una disminución de la inversión anual efectuada en la campaña mientras que el número de medios seleccionados para su difusión aumenta a partir del año 2015. El incremento que observa en el año 2018 se debe a un crecimiento del número de medios digitales.

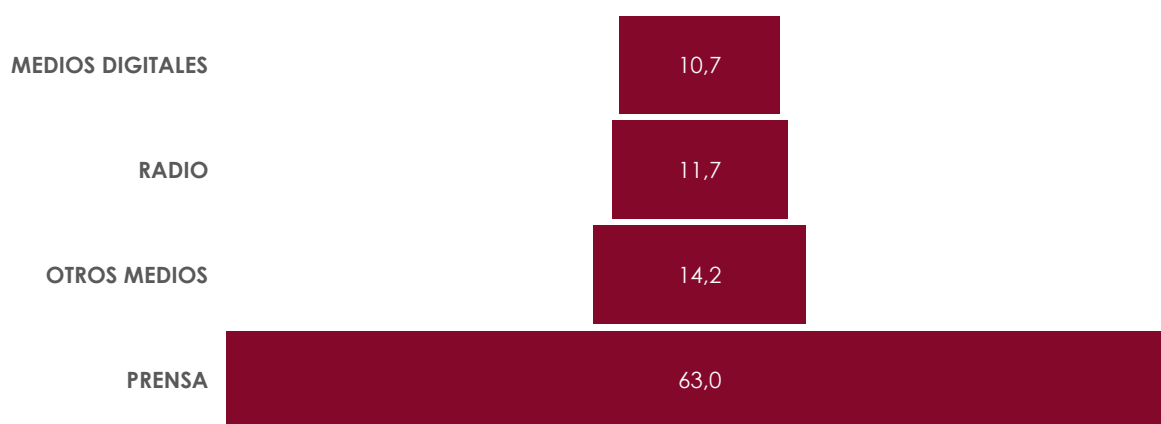
GRÁFICO 28. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MEDIOS Y DEL GASTO EN LA CAMPAÑA LAS EDADES DEL HOMBRE. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

El gasto efectuado en esta campaña se distribuye entre los soportes prensa, radio, medios digitales y otros medios (gráfico 29), de manera similar a la observada en el conjunto de todas las campañas. El soporte prensa tiene un peso del 63%, mientras que la radio se sitúa en torno al 12% y los medios digitales próximos al 11%. En esta campaña no se utiliza la difusión en televisión, pero se recurre a otros medios (14,2%), principalmente a revistas especializadas en turismo.

GRÁFICO 29. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA CAMPAÑA LAS EDADES DEL HOMBRE POR SOPORTE. 2014-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en materia de publicidad institucional por la JCyL.

La publicidad de la campaña se distribuye entre un gran número de medios, lo que se puede ver como un intento de llegar a un mayor número de ciudadanos para promocionar la exposición.

De manera general se observa que es una campaña bastante representativa del modelo de asignación que se ha identificado en este estudio para el conjunto de la publicidad institucional. Alta concentración en medios de prensa escrita (especialmente en los dos de mayor audiencia, pero también en menor importe en el resto sin atender a criterios de difusión) y en revistas especializadas de turismo. El 63% del gasto total se realiza en prensa escrita, que es el soporte con la menor penetración, pero la mayor parte se reparte entre los dos diarios que tienen una mayor difusión. El resto del gasto se distribuye en cuantías mucho más reducidas entre un gran número de medios de carácter local. Adicionalmente la campaña se publica en revistas especializadas en turismo. El resto del gasto, aproximadamente un 33%, se reparte entre los soportes medios digitales y radio; entre ambos consiguen una penetración importante en todos los grupos de edad.



# 3.

## LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

### 3.1. El alcance de la publicidad institucional

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante LPCI), que tiene carácter de legislación básica, regula específicamente “el contenido de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y de comunicación” y formula una definición de lo que entiende por tales campañas en sus primeros artículos<sup>46</sup>. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de esta norma, una campaña institucional de publicidad es “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada...” “por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal” aunque la “Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil”.

La LCPI no regula las campañas que denomina de carácter industrial, comercial o mercantil que también desarrollan la Administración y sus entidades. Para este tipo de publicidad se aplica la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad<sup>47</sup>. La excepción que hace la LCPI sobre este tipo de campañas es, en principio, relevante porque es en estas campañas comerciales en las que se ha venido realizando la mayor parte de la inversión pública y se gestionan de forma diferente a la publicidad institucional. Por ejemplo, como se verá más adelante, no se incluyen en el acuerdo marco de compra centralizada. Además, los requisitos de transparencia son, en principio, menos rigurosos que los que afectan a la publicidad institucional, como se verá más adelante.

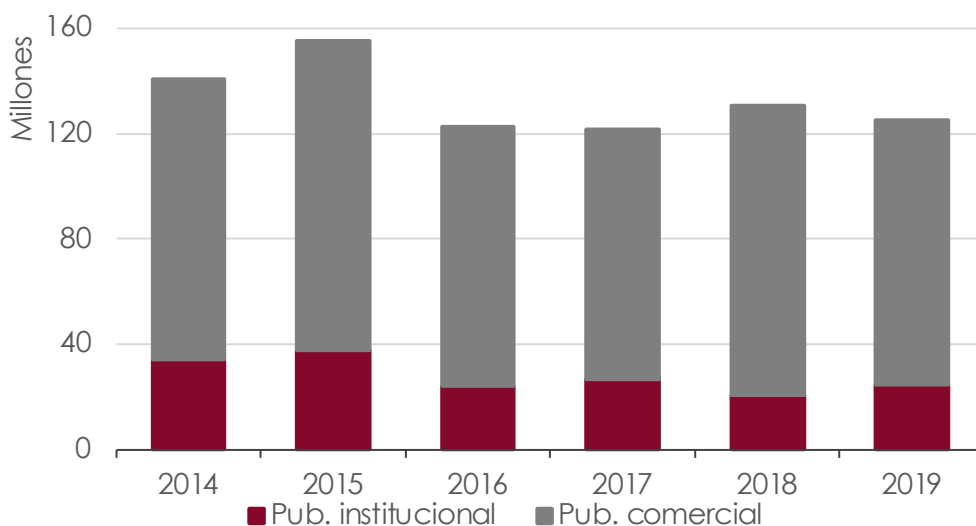
---

<sup>46</sup> Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-21524&p=20141230&tn=0>

<sup>47</sup> A diferencia de la publicidad institucional, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (<https://www.boe.es/eli/es/l/1988/11/11/34/con>) define la publicidad que regula como “toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

**A pesar de ello, el Gobierno de España publica algunos datos tanto sobre las campañas de publicidad institucional como las comerciales.** El Gobierno de España invirtió entre 123 y 155 millones de euros anuales en publicidad institucional y comercial durante el periodo de 2014 y 2019, años que abarca el estudio de la AIReF (gráfico 30). La mayor parte de esta publicidad, cerca del 79% en el periodo mencionado, es de tipo comercial (la no regulada en la LCPI). Por lo que se refiere a la publicidad institucional estrictamente, la inversión anual en este periodo ha oscilado entre los 20 y los 40 millones anuales.

GRÁFICO 30. GASTO EN PUBLICIDAD INSTITUCIONAL Y COMERCIAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2014-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir con datos de Presidencia del Gobierno. Planes e informes de publicidad y comunicación institucional<sup>48</sup>.

**La exposición de motivos de la LCPI demuestra que el legislador está preocupado por una posible utilización partidista de este instrumento de política pública por parte de los gobiernos.** Desde el principio de este apartado de la ley se expresa que: “La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla.”

<sup>48</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesElformes.aspx>



Al definir el primero de los cuatro objetivos de la ley, el de utilidad pública, se afirma que, respecto a las campañas, la LPCI pretende “la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno”. “Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve”. En 2010, la Secretaría de Estado de Comunicación (en adelante, SEC) elaboró una *Guía práctica de la publicidad y la comunicación institucional* en la que, junto a la LCPI de 2005, también se tenía presente la entonces vigente Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007). A pesar de que la Guía ya no está vigente en los aspectos relativos a la contratación, sigue siendo de interés para acotar el concepto de publicidad institucional y en concreto, aquellas cuestiones que pueden o no publicitarse (véase cuadro 28). La LPCI establece en su artículo 4 prohibiciones respecto al contenido de las campañas institucionales y en particular criterios para distinguir la publicidad institucional y la publicidad partidista o política.

CUADRO 28. QUÉ PUEDE Y NO PUEDE PUBLICITARSE SEGÚN LA GUÍA PRÁCTICA DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL, 2010

QUÉ PODEMOS PUBLICITAR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de información de interés y utilidad general.</li> <li>• Campañas para propiciar un cambio social, de hábitos o de actitud en la ciudadanía.</li> <li>• Campañas de apoyo a sectores económicos españoles en el exterior promoviendo la comercialización de productos españoles y atraer inversión extranjera.</li> <li>• Además de las institucionales, campañas para obtener un fin comercial de servicios y productos públicos: Tesoro, Loterías, etc.</li> </ul>
QUÉ NO PODEMOS PUBLICITAR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de “autobombo” destinadas a ensalzar la labor pública realizadas por el Gobierno o por la Administración General del Estado.</li> <li>• Campañas que promueven un cambio de actitud de la ciudadanía con fines partidistas o políticos.</li> <li>• Campañas que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarias a los principios constitucionales o que inciten a la violencia.</li> <li>• Campañas que no sean imprescindibles para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos, una vez abierto el proceso electoral (artículo 50 de la Ley de Régimen Electoral, artículo 10 de la Ley de Publicidad y Comunicación institucional e Instrucción quinta de la SEC de 1 de marzo de 2007).</li> </ul>

Fuente: *Guía práctica de publicidad y comunicación institucional* (2010).

**La ley tiene otros tres objetivos: profesionalizar la planificación, la ejecución y la evaluación de las campañas.** Con ello pretende asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos; fortalecer “la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas”; y velar por la lealtad institucional, por lo que la ley prohíbe las campañas destinadas a denostar la actividad de otras administraciones.

**Además, enumera los principios de interés general y los requisitos a los que deben ajustarse las campañas.** Estos principios son: lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto. Los requisitos exigibles a la publicidad institucional que menciona la ley están relacionados con el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres o el medio ambiente.

### **3.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional**

**La responsabilidad sobre la planificación y la gestión de la publicidad institucional está repartida entre diferentes órganos:** la Comisión de la Publicidad y Comunicación Institucional, los ministerios interesados en cada iniciativa, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, y la propia Secretaría de Estado de Comunicación que cuenta con una Unidad de Publicidad Institucional. La AIReF ha analizado diferentes documentos, ha realizado entrevistas en los organismos mencionados y ha estudiado más en profundidad el caso de un ministerio en particular, el Ministerio de Sanidad, con el fin de entender cómo se desarrolla la gestión anual de la publicidad institucional en la Administración General del Estado.

**La LCPI de 2005 creó la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (CPCI) con la pretensión de contribuir a la profesionalización de la gestión de la publicidad institucional y la transparencia.** La CPCI se reguló en 2006<sup>49</sup>. Se trata de un órgano colegiado que incluye a representantes de todos los departamentos ministeriales con rango, al menos, de subdirector general. Está adscrita a la Presidencia del Gobierno a través de la Secretaría de Estado de Comunicación y se estructura en tres órganos: el Pleno de la Comisión, la Comisión Ejecutiva y el Comité de Recursos. Asimismo, la ley prevé que podrán integrarse en ella representantes de las entidades públicas y que podrá requerir el asesoramiento externo cuando así lo necesite.

**La CPCI se constituyó en noviembre de 2006 para llevar a cabo “la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades” de la Administración General del Estado en esta materia.** En concreto, la CPCI debe informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional; coordinar, impulsar y establecer los criterios para la política de comunicación institucional; elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los

---

<sup>49</sup> Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-15575-consolidado.pdf>

pliegos de cláusulas administrativas generales que servirán para licitar las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y del resto de entidades del sector público estatal; elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, el proyecto de plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado, así como el informe posterior con las campañas ejecutadas; y, finalmente, elegir, entre sus miembros, los vocales de la Comisión Ejecutiva y del Comité de Recursos.

**La LPCI y el RD 947/2006 establecen la obligatoriedad de que el Gobierno elabore un plan de publicidad y comunicación cada año a través de la CPCI.** En el plan deben recogerse todas las campañas institucionales de publicidad que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades adscritas. Esta última norma establece expresamente que “no se incluirán en este plan las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos citados en cumplimiento de los fines que les son propios”.

**En cada ministerio, la elaboración del plan anual atraviesa una serie de fases.** Entre octubre o noviembre de cada año, el subsecretario del Ministerio, en su papel de representante en el pleno de la CPCI, remite una carta a los gabinetes de las secretarías de Estado o secretarías generales para solicitar la propuesta de campañas de publicidad que sea necesaria poner en marcha al año siguiente. Esta carta se acompaña de una ficha con los datos mínimos que se requieren para elevar la propuesta. Ambas se envían a los centros directivos y estos proponen las campañas a realizar. Esta ficha no solicita información sobre el plan de medios, aunque sí acerca de los soportes (televisión, radios, prensa, digitales, entre otros) que se utilizarán. Para tomar la decisión sobre los soportes que se utilizan se hace uso de informes previos si los hubiere y de la experiencia de la propia unidad técnica que en el ministerio se encarga de gestionar la publicidad institucional.

**La unidad que gestiona la publicidad prioriza, con la ayuda del gabinete del ministro o ministra, las campañas que se realizarán en función de los objetivos de política pública existentes y del presupuesto disponible.** Esta priorización puede implicar decisiones sobre qué campañas se ejecutarán entre las propuestas por los centros directivos. También puede suponer que se decida, por ejemplo, repetir la creatividad de una campaña que fue exitosa en vez de diseñar una nueva con el fin de contar así con más recursos para difundirla o para realizar una campaña nueva sobre otro asunto. Una vez seleccionadas las campañas, se suben a la plataforma de la CPCI antes del 15 de diciembre de cada año. En general, la CPCI acepta todas las campañas, pero en el proceso puede haber peticiones de justificación por el gasto o por la oportunidad. Con la información de todos los ministerios, esta Comisión realiza la propuesta o borrador del plan de publicidad. El plan debe de ser aprobado por el Consejo de Ministros durante el mes de enero de cada ejercicio. Todas las campañas, incluidas las sobrevenidas, tienen que estar validadas por la CPCI y aprobadas por el Consejo de Ministros.

**La Ley regula los contenidos mínimos del plan.** Sobre cada una de las campañas previstas debe recogerse la siguiente información: objetivo y coste de la campaña; el periodo de ejecución; las herramientas de comunicación a utilizar; el sentido y destinatarios de los mensajes; los organismos y entidades afectados y las medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. En el cuadro 29 se puede ver una de las 168 fichas sobre publicidad institucional que contiene el plan de 2021 con esta información, en concreto la correspondiente a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS, Ministerio de Sanidad). Aunque en esta aparece un apartado de "Evaluación", la mayoría de las demás fichas no lo incluyen.

CUADRO 29. IMAGEN DE UNA DE LAS FICHAS QUE CONTIENE EL PLAN DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021

MINISTERIO DE SANIDAD		
 <b>AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS</b>		
<b>CAMPAÑA DE CONCIENCIACIÓN CONTRA LA COMPRA DE MEDICAMENTOS ILEGALES</b>		
<b>Objetivo y sentido:</b> CONCIENCIAR A LOS CIUDADANOS SOBRE LOS RIESGOS PARA LA SALUD DE LOS MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS EN WEBS ILEGALES. A DIFERENCIA DE OTROS PRODUCTOS QUE SE VENDEN A TRAVÉS DE INTERNET, LOS MEDICAMENTOS TIENEN UN IMPACTO DIRECTO EN NUESTRA SALUD Y PARA QUE SU USO SEA SEGURO SE REQUIEREN LAS GARANTÍAS DE CALIDAD, SEGURIDAD, EFICACIA Y CORRECTA INFORMACIÓN QUE DAN LAS AUTORIDADES SANITARIAS, Y UNA ADECUADA ACTUACIÓN DE LOS PROFESIONALES SANITARIOS EN SU PRESCRIPCIÓN Y DISPENSACIÓN.		
<b>Ejecución:</b> Anual	<b>Periodo de ejecución:</b> Del 1 de junio al 30 de noviembre de 2021	
<b>Coste:</b> 200.000		
<b>Aplicación presupuestaria:</b> Subconcepto 226.02		
<b>Soporte:</b> Internet		
<b>Difusión:</b> Nacional	<b>Idioma:</b> Castellano, catalán, euskera, gallego y valenciano	<b>Evaluación:</b> Postest
<b>Población objetivo de la campaña:</b> General		
<b>Medidas accesibilidad:</b> Subtitulación y lenguaje de signos		

Fuente: Plan 2021 de publicidad y comunicación institucional<sup>50</sup>.

**El análisis del contenido del plan que se ha presentado en 2022 contribuye a entender mejor el alcance la publicidad institucional y su evolución.** Según este plan, la Administración General del Estado llevará a cabo 167 campañas de publicidad institucional con un coste previsto de más de 158 millones de euros. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es el que más campañas prevé llevar a cabo (casi un 34% del total) y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital el que más invertirá (casi un 23% del gasto total). Respecto a 2021, las previsiones de gasto han crecido en un 17,8% aunque todavía suponen un 41% menos que en 2007, año en que sobrepasaron los 268 millones de euros.

<sup>50</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/PLAN%202021.pdf>

Si hasta 2012, la prensa fue el soporte más usado, desde 2013 hasta 2022 lo ha sido internet, a diferencia de los observado en Castilla y León donde la prensa escrita sigue siendo el principal soporte de difusión. Tal y como explica el plan, internet, prensa, radio, televisión, soportes exteriores y revistas son los más usados en 2022 según el número de campañas, por este orden.

**De acuerdo con lo que explica el propio plan, las campañas persiguen distintos objetivos.** Las principales prioridades de la Administración General del Estado en 2022 son la promoción en materia de derechos y deberes de la ciudadanía (alrededor del 43% del gasto previsto), la promoción de hábitos saludables y seguros para la población y el cuidado de su entorno (cerca del 27%) y el apoyo a las nuevas tecnologías (18% de la inversión prevista).

**Debe recordarse que los datos que acaban de mencionarse no incluyen la llamada publicidad comercial.** Este tipo de campañas no está sujeto a la LCPI de 2005. Aun así, el plan también las recoge, aunque con menos detalle que en el caso de las campañas de publicidad institucional. Para 2022, están previstas 41 campañas en nueve ministerios con una inversión de más de 128 millones de euros (por lo tanto, casi la misma cifra que en el caso de la publicidad institucional). Entre los organismos que realizan este tipo de campañas se encuentra la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, con el mayor gasto previsto de más de 55 millones, seguida de Renfe- Operadora (con 16 millones) y AENA (16 millones).

### **3.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional**

En el caso de la Administración General del Estado hay que acudir al detalle de los procedimientos de contratación para identificar los criterios concretos utilizados en la compra de espacios en los medios y otras cuestiones<sup>51</sup>. Más allá de mencionar principios genéricos como la necesidad de contratar con “criterios objetivos, tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios” (artículo 8 de la LCPI de 2005), la normativa estatal sobre publicidad institucional no establece otros detalles específicos como sí lo hacen algunas leyes autonómicas.

**Una vez aprobado el plan de publicidad por el Consejo de Ministros, los ministerios ejecutan todas las campañas. Cada campaña de publicidad genera tres expedientes administrativos: contratación de la creatividad, compra de espacio en los medios para la difusión de la campaña y evaluación** (este último tema se analiza en un epígrafe posterior).

---

<sup>51</sup> Los planes de publicidad y comunicación institucional del Gobierno de España desde 2007 hasta 2022 pueden consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesElfor-mes.aspx>

**Para el diseño de la creatividad, cada ministerio contrata con agencias de publicidad que trabajan de la mano con los centros directivos del ministerio que propusieron las campañas.** La unidad ministerial prepara un documento informativo (o de *briefing*) con los mensajes que desea comunicar y el tipo de pieza creativa que se requiera. Este documento se dirige y discute con las empresas de creatividad. La creatividad se revisa hasta que su mensaje se considera aceptable y adecuado para el propósito de la campaña. Además, por parte del ministerio que contrata la creatividad y de la Secretaría de Estado de Comunicación también se revisa que en ella se utilice la imagen institucional adecuada y que no incluya elementos partidistas, aunque no existe un procedimiento específico como sí ocurre, por ejemplo, en el caso de Canadá.

**El segundo expediente es el de la compra de espacios en los medios que en el caso de la Administración General del Estado se hace a través de las agencias de medios y utilizando un procedimiento de contratación centralizada.** En 2014, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) propuso la centralización de la compra de espacios en medios de comunicación para la publicidad institucional de la Administración General del Estado<sup>52</sup>. En la actualidad, la contratación de espacios para la difusión de la publicidad institucional (la que no se realice a través de contratos menores, ni tampoco la de la publicidad comercial) se tramita a través de un procedimiento doble: un acuerdo marco y los llamados contratos basados<sup>53</sup>. Tal y como lo define el propio Ministerio de Hacienda y Función Pública, un acuerdo marco es una forma de racionalización de la contratación que consiste en preestablecer una serie de condiciones que serán comunes a todos los contratos basados dentro de ese acuerdo marco. El acuerdo se suscribe con uno o varios operadores económicos para establecer los términos que se aplicarán con posterioridad en los contratos basados y dura un periodo determinado. Este sistema permite simplificar la gestión de los contratos y facilitar la adhesión de los organismos a los que la ley obligue y permita. El acuerdo debe ser publicado junto con los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que forman parte de él, en la Plataforma de Contratación del Estado. Los pliegos del acuerdo marco establecen las características comunes que van a ser vinculantes para los contratos basados<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Recogida en la Orden HAP/536/2014, de 3 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

<sup>53</sup> Véase el acuerdo marco de servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional vigente entre el 21 de mayo de 2021 y el 20 de mayo de 2023 [https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal\\_content/XXA1X8YVROqE?\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_articleId=15859&\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_groupId=11614](https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=15859&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614)

<sup>54</sup> De acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, queda excluido del ámbito de aplicación del presente acuerdo marco tanto, las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen la AGE y las demás entidades del sector público estatal, como los servicios de creatividad, así como la evaluación de la eficacia y resultados de las campañas (evaluación *ex post*) y las campañas de publicidad institucional cuyo ámbito territorial de difusión sea internacional.



En el verano de 2021 entró en vigor el tercer acuerdo marco que tiene una duración prevista de dos años. El “Acuerdo marco para la adopción de servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional” ha sido diseñado por una comisión en la que han participado varios ministerios y se ha escuchado a los medios. Los sucesivos acuerdos han ido incluyendo modificaciones en parte para dar respuestas a las apreciaciones de diferentes organismos de control (Aguado-Guadalupe, 2019).

En el cuadro 30 puede verse una consulta a la plataforma de contratación centralizada con los operadores económicos, en este caso Agencias de Medios, que participan en este acuerdo marco.

### CUADRO 30. CONSULTA A LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA CON LOS OPERADORES ECONÓMICOS QUE PARTICIPAN EN EL ACTUAL ACUERDO MARCO 50/2020



Contratación Centralizada  
Un nuevo modelo de racionalización

#### Listado de Productos

Referencia	Descripción	Precio Sin Iva	Empresa
50.01.00.00.0001	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	INICIATIVAS DE MEDIOS, S.A.
50.01.00.00.0002	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	UNIVERSAL MCCANN, S.A.
50.01.00.00.0003	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	EQUMEDIA XL, S.L.
50.01.00.00.0004	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	MEDIA DIAMOND, S.L.
50.01.00.00.0005	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	CARAT ESPAÑA, S.A.U.
50.01.00.00.0006	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	MEDIA SAPIENS SPAIN S.L.
50.01.00.00.0007	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	WAVEMAKER PUBLICIDAD SPAIN, S.L.
50.01.00.00.0008	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	MINDSHARE SPAIN SAU
50.01.00.00.0009	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	THE & PARTNERSHIP IBERIA PUBLICIDAD, S.L
50.01.00.00.0010	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	MEDITERRANEA DE MEDIOS IBERIA, S.A.
50.01.00.00.0011	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	IKI MEDIA SOLUTIONS, S.L.
50.01.00.00.0012	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	AVANTE COMUNICACION S.L.
50.01.00.00.0013	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 1.	0	MEDIA PARTNER VENTURES S L
50.02.00.00.0001	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	INICIATIVAS DE MEDIOS, S.A.
50.02.00.00.0002	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	UNIVERSAL MCCANN, S.A.
50.02.00.00.0003	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	EQUMEDIA XL, S.L.
50.02.00.00.0004	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	MEDIA DIAMOND, S.L.
50.02.00.00.0005	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	CARAT ESPAÑA, S.A.U.
50.02.00.00.0006	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	MEDIA SAPIENS SPAIN S.L.
50.02.00.00.0007	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	WAVEMAKER PUBLICIDAD SPAIN, S.L.
50.02.00.00.0008	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	MINDSHARE SPAIN SAU
50.02.00.00.0009	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	THE & PARTNERSHIP IBERIA PUBLICIDAD, S.L
50.02.00.00.0010	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	MEDITERRANEA DE MEDIOS IBERIA, S.A.
50.02.00.00.0011	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	AVANTE COMUNICACION S.L.
50.02.00.00.0012	SERVICIOS DE PUBLICIDAD. LOTE 2.	0	MEDIA PARTNER VENTURES S L

Fuente: Consulta a la Plataforma de Contratación Centralizada.



El actual acuerdo marco incluye diferentes servicios relativos al asesoramiento, la planificación, la compra de espacios y la adaptación de la creatividad a los medios finalmente escogidos (cuadro 31).



### CUADRO 31. PRESTACIONES RECOGIDAS EN EL ACUERDO MARCO 50/2020, PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMPRA DE ESPACIOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMÁS SOPORTES PUBLICITARIOS PARA LA DIFUSIÓN DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

El objeto del acuerdo marco es la prestación de compra de espacios en los medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la materialización de las campañas de publicidad institucional, lo que incluye los siguientes servicios:

- La estrategia y planificación de la compra de espacios en los medios de comunicación y demás soportes publicitarios para las campañas de publicidad institucional promovidas por los destinatarios del acuerdo marco.
- Adaptación de la creatividad.
- La contratación de los espacios publicitarios.
- Acciones que potencien los objetivos de las campañas de publicidad.
- Asesoramiento técnico.
- Seguimiento y control de las campañas de publicidad institucional y de todo tipo de acciones publicitarias antes mencionadas.
- Realización de una memoria detallada a la finalización de la campaña.
- La puesta a disposición de la Administración de los informes técnicos de herramientas de análisis, planificación, seguimiento y resultados de las campañas, así como los recursos humanos precisos para la correcta ejecución de las prestaciones objeto de cada contrato basado.

Este es un acuerdo marco que no tiene todos los términos definidos por lo que, para la adjudicación de los contratos basados, los organismos petitionarios deben convocar siempre una segunda licitación.

- El objeto del acuerdo marco se desglosa en los siguientes lotes:

Lote 1. Servicios de compra de espacios publicitarios de aquellas campañas que incluyan la difusión en el medio televisión.

Lote 2. Servicios de compra de espacios publicitarios de aquellas campañas que no incluyen discusión en el medio televisión.

Fuente: Acuerdo marco 50/2020<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> [https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal\\_content/XXA1X8YVROqE?\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_articleId=15859&\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_groupId=11614](https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=15859&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614)

**Más en concreto, el pliego de prescripciones técnicas del acuerdo marco vigente<sup>56</sup> no menciona métricas específicas** (como, por ejemplo, las ofrecidas por OJD o EGM) que deban utilizarse por parte de las agencias de medios en la elaboración del plan de medios que han de presentar al ministerio que contrate la campaña. Sin embargo, el pliego sí hace referencia a los contenidos mínimos de este plan y, en particular, a que deben justificarse los medios y soportes según audiencia, afinidad temática y rentabilidad:

- Estudio del público objetivo y consumo de medios.
- Determinación de la estrategia de medios para la consecución de los objetivos de la campaña.
- Recomendación de un conjunto variado de medios y su selección de soportes.
- Descripción justificada del peso por medio y soporte, tanto para las acciones convencionales, como para las no convencionales según su audiencia, afinidad y rentabilidad.
- Recomendación de estacionalidad óptima.
- Planes de medios con calendarios y detalle de inserciones y GRP (*Gross Rating Point*<sup>57</sup>), por medio, soporte y formato.
- Niveles de calidad recogidos en el pliego de prescripciones técnicas para cada medio y soporte.
- Resultado previsto (medido en GRP, cuñas, impresiones, o en las unidades de medida de resultado propias de cada soporte publicitario), con totales de cobertura y OTS<sup>58</sup>.
- Relación de fuentes y estudios de investigación previa.

**Como ya se ha explicado más arriba, en el caso del acuerdo marco vigente se prevé una segunda licitación que acaba con la firma de un contrato basado.** Los contratos basados sirven para establecer los términos concretos que deben regir los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios de cada campaña de publicidad institucional. Cuando un ministerio desea comprar los espacios para una campaña concreta solicita oferta a todas las empresas previamente seleccionadas en el acuerdo marco vigente mediante un documento de licitación

---

<sup>56</sup> Este pliego de prescripciones técnicas puede encontrarse en: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/d5714da5-0257-46a2-a540-b586dc82e00e/DOC2021010510202608+PPTP.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>57</sup> Es una unidad de medida que indica la presión que una campaña publicitaria ha ejercido en el público objetivo. Se expresa en porcentaje y mide el número de exposiciones a una campaña por cada 100 personas de las que forman parte del público objetivo.

<sup>58</sup> OTS, *opportunity to see*, es la probabilidad de que una persona que forma parte del público objetivo de una campaña la vea. Se entiende por cobertura, el número total de individuos que han estado expuestos a una campaña publicitaria y han sido impactados por esta al menos una vez.

que establecerá como criterios de valoración para la selección del adjudicatario alguno/s de los previstos al efecto en el propio acuerdo marco<sup>59</sup>. Este documento de licitación debe ser previamente revisado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

**En los pliegos de los contratos basados se establece la distribución del soporte, aunque no de los medios concretos.** Es la agencia de medios adjudicataria la que debe elaborar y presentar la propuesta de plan de medios de acuerdo con la proporción que el ministerio quiere destinar a cada soporte y que se ha mencionado en el pliego del contrato basado respetando las especificaciones del acuerdo marco. La empresa propone los medios concretos de acuerdo con el *target* o público objetivo y la audiencia o consumo de medios de cada medio. La empresa debe proporcionar siempre una planificación justificada con métricas habitualmente de audiencia (personas que entran en contacto con un medio) o difusión (ejemplares que llegan a manos del público), como EGM, OJD, OJD Interactiva, Kantar o Comscore).

**La unidad técnica de cada ministerio discute el plan de medios con la agencia y siempre existen varias versiones que deben ajustarse a las métricas.** Los ministerios se ocupan de que se apliquen los criterios de audiencia de acuerdo con distintas métricas y reconocen que el control externo que puede darse en forma de preguntas parlamentarias y peticiones de transparencia les hace en ocasiones desestimar sugerencias cualitativas de las agencias que podrían ser de utilidad, por ejemplo, tener en cuenta un soporte nuevo que puede ser adecuado para determinado público objetivo o una acción no convencional. Las agencias de medios también se quejan de la inflexibilidad de la Administración en este sentido.

**La propuesta del plan de medios debe ser confirmada por la Secretaría de Estado de Comunicación (SEC) antes de su aprobación por el órgano competente del organismo destinatario de los servicios contratados.** La SEC se asegura de que se cumplan los criterios establecidos en el acuerdo marco, es decir, los criterios de audiencia o afinidad temática o eficiencia. Una vez aprobado el plan de medios definitivo, la empresa adjudicataria dispondrá de diez días para realizar las reservas de espacios en los diferentes medios.

**Al final de año, cada ministerio incluye en la aplicación de la CPCI los datos de las campañas realmente ejecutadas, lo que contribuirá a generar el informe de publicidad que se publica anualmente y que está disponible en el sitio web de la Moncloa<sup>60</sup>.** El contenido de este informe se analiza más abajo en este capítulo, en la sección dedicada a transparencia.

---

<sup>59</sup> Véanse las instrucciones para la formalización de un contrato basado, así como un modelo de documento de licitación aquí: [https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal\\_content/XXA1X8YVROqE?\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_articleId=15859&\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_groupId=11614](https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=15859&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614)

<sup>60</sup> Sitio web donde se recogen los planes e informes de publicidad institucional: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>

**La propia Administración reconoce que, cuando las campañas comienzan a difundirse, los departamentos comerciales de los medios piden explicaciones sobre los criterios utilizados para la compra de espacios.** La Administración admite que esta presión tiene que ver con la falta tanto de transparencia de los planes de medios, es decir, de la distribución del dinero que finalmente recibe cada medio, como de los criterios utilizados para la adjudicación de publicidad institucional. Esta cuestión, que se analiza en detalle más adelante en este informe, es de particular importancia para comprobar si se ha producido discriminación o trato de favor hacia algún medio, tal como ha determinado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre la materia<sup>61</sup>.

**Además, los procedimientos de contratación de la publicidad han recibido críticas, algunas de las cuales afectan también a la Administración General del Estado.** Existe una demanda generalizada de simplificación administrativa. En el caso de la Administración General del Estado, el acuerdo marco ha satisfecho algunas de las demandas. Sin embargo, existen otras relacionadas con la excesiva heterogeneidad de las condiciones administrativas o de otro tipo que establecen los pliegos en distintos tipos de organismos (como, por ejemplo, la exigencia de distintas condiciones de solvencia de las empresas aun en campañas que necesitan inversiones similares). A pesar de las demandas de desburocratización, las agencias sugieren la incorporación de nuevos criterios cualitativos que añadan garantías para el contratante más allá de su solvencia y relacionadas con certificados de calidad, el empleo, el respeto al medio ambiente, así como otras relacionadas directamente con la experiencia profesional. De hecho, por parte de las agencias, existe una queja generalizada acerca de la excesiva importancia que las licitaciones conceden al precio lo que, a su juicio, limita la inteligencia y estrategia que podría aportarse a las campañas de comunicación. Además, llama la atención el hecho de que algunas de estas exigencias se apliquen solo a la publicidad institucional y no a la comercial.

**Por su parte, el Observatorio de los Concursos Públicos de Publicidad realiza trimestralmente análisis sobre las licitaciones de las administraciones en esta materia<sup>62</sup>.** El Observatorio ha establecido una serie de criterios para examinar las licitaciones convocadas con el fin de contratar los servicios de publicidad, creatividad, planificación y/o compra de medios con un volumen cercano a los 100.000 euros.

---

<sup>61</sup> Sentencias previamente citadas del Tribunal Constitucional: 104/2014, de 23 de junio (Ayuntamiento de Castellón de la Plana), 130/2014, de 21 de julio (Ayuntamiento de Villareal); 147/2014, de 22 de septiembre (demandado: Ayuntamiento de Almazora) y 160/2014, de 6 de octubre (Ayuntamiento de Burriana).

<sup>62</sup> El Observatorio trabaja a iniciativa de la FEDE, la ACT y el Col·legi del Màrqueting i la Comunicació de Catalunya. Está realizado por Fernando Montañés, doctor y profesor de la UAM y la Universidad Nebrija a partir de los datos proporcionados por la empresa CIPESA y cuenta también con la colaboración y el patrocinio de INFOADEX.

**Aunque el análisis del Observatorio no incluye solo la publicidad de tipo institucional, sus hallazgos son interesantes sobre todo porque explicitan algunas de las demandas del sector.** El último estudio de este Observatorio, relativo a 2021, analiza 117 concursos (8 convocados por la Administración General del Estado, 31 por las administraciones autonómicas, 40 por las locales y 38 por empresas públicas) en el segundo trimestre de 2021 cuyo valor asciende a casi 101 millones de euros. En relación con estos, el Observatorio encuentra que un 65% de las licitaciones incluyen exigencias de facturación para las empresas que desean participar que son consideradas excesivas, lo que a su juicio impide que muchas pymes puedan concurrir a las licitaciones. Además, algo más del 57% de las licitaciones establecen un plazo de presentación inferior a tres semanas lo que, en opinión del Observatorio, limita la capacidad de respuesta y su calidad. Un 97% de las licitaciones establecen exclusivamente la vía electrónica para la presentación de propuestas a pesar de los problemas técnicos que en ocasiones se han producido. También identifican que en más de un 65% de las licitaciones, el precio ofertado es lo que se valora más. Afirman que la oferta económica es la única que se tiene en cuenta en 14 de las 117 licitaciones. Otros criterios valorados por el Observatorio están relacionados con las bajas excesivas y las comisiones cero, el orden de apertura de ofertas (que las económicas no se abran antes que las técnicas), la falta de motivación en las resoluciones y puntuaciones asignadas, la ausencia de transparencia en la constitución de los comités de verdaderos expertos del sector publicitario.

**En 2017, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) a petición del Ministerio de Hacienda y Función Pública, informó sobre la compra centralizada de espacios publicitarios en los medios de comunicación<sup>63</sup>.** La Comisión recomendó una mayor justificación del empleo del acuerdo marco como técnica de racionalización de la contratación (ya que considera que estos cierran el mercado durante un tiempo); reforzar la informatización de los datos incluidos en los expedientes, con el fin de explotar y analizar las estadísticas para la búsqueda de soluciones más eficientes a la hora de diseñar las licitaciones; no imponer un límite de entrantes, ya que la finalidad de la licitación es aprovechar las economías de escala y obtener un catálogo lo más variado posible de oferentes; fundamentar la solvencia económica que se exige; justificar la ponderación de los criterios de valoración; y minimizar el riesgo de comportamientos colusorios.

---

<sup>63</sup> [La CNMC informa sobre la compra centralizada de espacios publicitarios en medios de comunicación para campañas institucionales | CNMC](#)

**Por otro lado, entre los actores de este sector existe un consenso extendido sobre la necesidad de utilizar criterios específicos para la contratación de la publicidad, pero se discrepa de algunas cuestiones.** Por parte de las agencias de medios se demanda que las administraciones exijan a las propias agencias que identifiquen y tengan acceso a las métricas más relevantes. Sin embargo, **distintos medios de comunicación, en especial los digitales, los medios más pequeños, los que inician su andadura o los especializados, expresan su desacuerdo con la utilización única o prioritaria de métricas generales que les hacen estar en desventaja respecto a los medios más grandes, generalistas y convencionales, en principio, favorecidos por las métricas de audiencia.** Por lo tanto, los primeros abogan por la revisión de las métricas para incluir nuevos indicadores de medición y por la introducción de otros criterios en las licitaciones, como el de la territorialidad o la afinidad temática del medio con el *target* al que va dirigida la campaña.

**Precisamente porque la situación de los medios digitales no es ni mucho menos homogénea, ni tampoco lo son sus demandas, las soluciones planteadas tienen sus propios problemas.** En algunas ocasiones determinados medios, en especial los medios locales, no participan de las métricas, lo que dificulta o impide que las administraciones puedan justificar sus inversiones y tener información sobre la eficacia de sus campañas, lo que por lo tanto cuestiona este tipo de inversiones.

En cualquier caso, en la actualidad, a iniciativa de varias asociaciones empresariales –la Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación (AIMC), la Asociación Española de Anunciantes (Anunciantes) y la Interactive Advertising Bureau Spain (IAB Spain)– se ha auspiciado el diseño de un sistema que pueda servir de referencia a nivel nacional para la medición de audiencias digitales. Este diseño está en manos de GfK con quien las asociaciones mencionadas han firmado un convenio marco de colaboración para la implantación de un sistema de medición digital.

### 3.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional

**El tercer expediente que genera la gestión de la publicidad institucional en la Administración General del Estado es el de la evaluación de la eficacia de las campañas.** En este caso se utiliza un contrato centralizado con una empresa adjudicataria y no es necesario lanzar una nueva licitación como sí ocurre en el caso de la compra de espacios para la difusión de las campañas que se ha analizado anteriormente. El coste de las evaluaciones es asumido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública que trabaja coordinadamente con la Secretaría de Estado de Comunicación.

**Cuando está a punto de finalizar la difusión de la campaña, el ministerio que la ha realizado contacta con la Secretaría de Estado de Comunicación solicitando su evaluación.** La empresa contacta con el ministerio cuya campaña se va a evaluar y se consensua el plan de trabajo. Existe un cupo de evaluaciones que se prevé en el contrato centralizado, en particular, los pliegos de las últimas evaluaciones contratadas en la Administración General del Estado incluían la evaluación de 32 campañas (19 en 2018, 21 en 2019 y 2 en 2020) y contrataban los siguientes servicios<sup>64</sup>:

- Evaluación de campañas de publicidad institucional utilizando Metodología CAPI (Computer-Assisted Personal Interviewing), CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing) o CAWI (Computer-Assisted Web Interviewing).
- Preparación de medios técnicos para llevar a cabo el estudio postest.
- Ejecución del estudio postest.
- Elaboración de un informe de evaluación de cada campaña institucional.

**Los pliegos también exigen la obtención de información sobre lo que denominan indicadores:**

- Recuerdo espontáneo y sugerido de los mensajes y elementos creativos de las campañas.
- Recuerdo y vinculación del departamento u organismo promotor de las campañas.
- Recuerdo de los medios de difusión de las campañas.
- Valoración global de la campaña.

---

<sup>64</sup> Véase aquí el pliego de prescripciones técnicas que rige la celebración del contrato centralizado de servicio de evaluación ex post de la eficacia de las campañas de publicidad institucional de la Administración General del Estado y demás entidades del sector público estatal aplicable a las campañas realizadas en 2018, 2019 y 2020: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/a69ff864-ff0e-41fd-bb70-d7ee299a0c1e/DOC2017103012140805+PPT+47-17.pdf?MOD=AJPERES>



- Impacto de la imagen, del mensaje y del eslogan de las campañas.
- Originalidad de las campañas y de los mensajes.
- Adecuación de los mensajes de las campañas a los públicos a los que se dirige.
- Adecuación de los mensajes de las campañas a los soportes elegidos.
- Consecución del objetivo de las campañas: se atenderá al objetivo concreto de cada campaña. Así, según cuál sea el objetivo, se preguntará por, entre otros: 1) cambios de actitudes declaradas sobre temas objeto de la campaña; 2) cambios de comportamientos declarados sobre temas objeto de la campaña; 3) grado de conocimiento del programa o servicio objeto de la campaña.

**Las evaluaciones que ha solicitado el Ministerio Sanidad, que ha colaborado en este informe, han sido siempre postest y su presupuesto ha ascendido hasta los 15.000 euros.** No se ha solicitado una evaluación previa antes de poner en marcha las campañas, salvo en alguna situación excepcional. Sin embargo, en algunas ocasiones se han realizado grupos de discusión u otros estudios pretest para elegir la creatividad. El presupuesto para la evaluación de las campañas oscila entre 7.000 y 15.000 euros en función de la metodología utilizada. Se trata de un presupuesto reducido para campañas que en ocasiones son costosas y que, en ocasiones, se repiten periódicamente.

**El pliego excluye la evaluación de determinadas campañas.** Aquellas de coste cero, las que se vehiculan a través de contratos menores o las que tienen una evaluación preceptiva por financiarse con fondos europeos, entre otras. Aunque no se incluye en el pliego, tampoco acostumbra a evaluarse aquellas en las que la creatividad se ha repetido y se da prioridad a las que superan los 100.000 euros, que son la mayoría en la Administración General del Estado.

**La AIReF ha tenido acceso a la evaluación de dos campañas de la Administración General del Estado.** En ambas evaluaciones, realizadas mediante CAPI (entrevistas personales asistidas por ordenador) a una muestra de algo más de 1.500 personas, se comprueba el recuerdo que los ciudadanos tienen de la campaña y de su promotor en función de los soportes, la valoración que aquellos realizan de los elementos creativos y el impacto en sus conductas declaradas (por ejemplo, en relación con el hábito de fumar o la forma de conducir).

**En la actualidad, el Ministerio de Hacienda está revisando las condiciones de la contratación de la evaluación.** Por un lado, se desea atender a las campañas financiadas con fondos europeos que son de evaluación preceptiva y pueden exigir requisitos específicos. Por otro lado, se busca mejorar la utilidad de los informes de evaluación de las campañas que permitan extraer más conclusiones para el (re) diseño de la publicidad, huyendo de aquellos informes que únicamente incluyen datos estadísticos, sin recomendaciones específicas de mejora.



### 3.5. La transparencia y la rendición de cuentas de la publicidad institucional

A diferencia de algunas leyes autonómicas, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, no hace referencia explícita a la publicidad de las administraciones, lo que no significa que estas no deban ser transparentes en esta materia. Por un lado, la ley establece obligaciones generales de transparencia que afectan también y claramente a la publicidad institucional e incluso a la publicidad comercial (Guichot, 2016). Por otro lado, la LCPI obliga a la elaboración por parte de la CPCI de un informe anual en el que se incluirán todas las campañas institucionales, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. La normativa prevé asimismo la aprobación del informe por el Consejo de Ministros, su posterior remisión a las Cortes Generales en el primer período de sesiones de cada año y su puesta a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

El último informe publicado en la web de la Moncloa en el momento de redactar este informe se refiere a 2021<sup>65</sup>. Recoge tanto las campañas de publicidad institucional como aquellas otras de carácter comercial, a pesar de que estas últimas no son de obligada inclusión en el informe según la LCPI. La inversión realizada en estas campañas sobrepasa los 148 millones de euros. En 2021 se realizaron 100 campañas de publicidad institucional con una inversión próxima a los 42 millones de euros. El presupuesto para 2021 supone un descenso del 11% respecto a 2020. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha sido el principal inversor con casi un 30% del gasto, seguido del Ministerio del Interior (21,3% del gasto) y el Ministerio de Igualdad (con un 15,7% de la inversión). Las prioridades de la Administración General del Estado en materia de publicidad institucional en 2021 han sido la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno, que alcanzó un 63,4% de la inversión total, la promoción en materia de derechos y deberes de los ciudadanos, con un 26,2% del gasto, y el apoyo al desarrollo de las nuevas tecnologías, con un 6% de la inversión. En particular se publicitaron campañas de promoción de la vacunación frente al COVID y la gripe, la prevención del consumo de alcohol y tabaquismo, el código europeo contra el cáncer y por la salud mental, contra la violencia sobre las mujeres, la promoción de los derechos de las personas LGTBI, la igualdad de trato y contra el racismo, el trabajo con derechos, la concienciación en ciberseguridad, la digitalización e innovación, entre otras.

---

<sup>65</sup> Los Informes de publicidad y comunicación institucional del Gobierno de España desde 2006 hasta 2021 pueden consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEl-formes.aspx>

**En cuanto a la distribución del gasto por soporte, a internet y televisión se destina la mayor parte de la inversión.** En 2021 se invirtió algo más del 29% en televisión, un 26,7% en internet, un 15% en radio y un 6,7% en prensa. El informe también recoge el ámbito territorial de las campañas (la mayoría nacionales) y el segmento de población al que se dedica la publicidad (principalmente población general, en un 85% de las campañas, seguida a distancia de niños y jóvenes).

**A pesar de que el Informe detalla interesante información, no incluye algunos datos relevantes.** Como se ha repetido varias veces, el informe podría no incluir las campañas de publicidad comercial (106 millones de euros) ya que la ley no lo exige, pero sí lo hace. Sin embargo, se echa de menos información sobre la inversión que se realiza en cada medio específico en las campañas de publicidad institucional.

El cuadro 32 muestra la ficha de una de las campañas realizadas en 2021, correspondiente a la Dirección General de Tráfico. En ella se incluyen detalles como el desglose del coste de la campaña en los conceptos de creatividad, compra de medios y evaluación, así como los destinatarios de cada una de estas actividades. También se informa de los soportes o herramientas en las que apareció. Sin embargo, no se proporciona ninguna información sobre los medios o grupos de medios en los que finalmente se difundió la publicidad y por lo tanto recibieron la inversión en publicidad institucional. Como se ha mencionado, la normativa establece la obligatoriedad de que el informe anual elaborado por la CPCI incluya los planes de medios correspondientes a las campañas realizadas, sin embargo, por planes de medios, el informe parece conformarse con enumerar los soportes (televisión, prensa).

CUADRO 32. IMAGEN DE UNA DE LAS FICHAS QUE CONTIENE EL INFORME DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2020

<b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b>		
	<b>JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO</b>	
<b>CAMPAÑA PARA LA DIVULGACIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL</b>		
<b>Objetivo y sentido:</b> CONCIENCIAR A LOS CIUDADANOS SOBRE LOS FACTORES DE RIESGO QUE INFLUYEN EN LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS Y PROMOVER COMPORTAMIENTOS SEGUROS EN RELACIÓN AL TRÁFICO.		
<b>Coste Total:</b> 9.077.281	<b>Aplicación presupuestaria:</b> Concepto 640	
<b>Producción/creatividad:</b> 961.504	<b>Compra de medios:</b> 8.109.261	<b>Evaluación:</b> 6.515,85
<b>Periodo de ejecución:</b> Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021		
<b>Difusión:</b> Nacional	<b>Idioma:</b> Castellano	
<b>Población objetivo de la campaña:</b> General, infantil/juvenil, tercera edad, trabajadores y cualquier población que tenga relación directa o indirecta con el tráfico y la seguridad vial		
<b>Medidas accesibilidad:</b> Subtitulación		
<b>Adjudicatarios:</b>		
<b>Producción/creatividad:</b> Ogilvy & Mather Publicidad Madrid ,S.A.		
<b>Compra de Medios:</b> Media Sapiens Spain, S.L.		
<b>Evaluación:</b> Memorándum Multimedia, S.L.		
<b>Plan de Medios:</b>		
Herramientas convencionales (8.109.261): Televisión: 2.562.611 (31,60%); Radio: 2.304.547 (28,42%); Prensa: 101.249 (1,25%); Internet: 2.504.832 (30,89%); Exterior: 215.244 (2,65%); Cine: 420.777 (5,19%)		

Fuente: Informe de publicidad y comunicación institucional, 2021<sup>66</sup>.

**Por otro lado, una parte de la información sobre los planes e informes de publicidad y comunicación institucional del Gobierno de España se presenta en formato reutilizable.** Sin embargo, la mayor parte de la información está en PDF (a veces en formato protegido)<sup>67</sup>. La información en Excel se limita al número de campañas que lleva a cabo cada ministerio y el presupuesto previsto o ejecutado, en función de si se trata de los planes previos a las campañas o de los informes posteriores. Además, aunque en un apartado concreto del informe se proporciona información sobre la inversión en los distintos soportes según su naturaleza (televisión pública estatal, televisiones públicas autonómicas y locales y televisiones privadas; radio pública estatal, radios públicas autonómicas y locales y radios privadas; prensa de información

<sup>66</sup> [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe\\_2021.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe_2021.pdf)

<sup>67</sup> Recuérdese que distintas normas (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo, mandatan la posibilidad de publicar la información en formatos reutilizables.

general, de información económica y de información deportiva; cadenas de televisión en internet, emisoras de radio en internet, prensa en internet; revistas), no hay una referencia al detalle de los planes de medios que incluyan los medios concretos o a los grupos de medios con los que se ha contratado la publicidad institucional.

**Distintas instituciones de control han analizado diferentes aspectos de la gestión de la publicidad institucional de la Administración General del Estado y en particular de la transparencia.** Varios informes del Tribunal de Cuentas han realizado objeciones sobre diversos aspectos de la gestión, como la ausencia de determinada información en los informes de publicidad y comunicación institucional, la falta de planificación, la ausencia de motivación de las adjudicaciones, el difícil acceso a las evaluaciones y su falta de incorporación a los informes de publicidad y comunicación o la falta de provisión de documentación por parte de determinados ministerios que demostraran la correcta planificación de la publicidad institucional. El Tribunal admite que los ministerios han respondido a sus demandas de forma desigual y que, aunque ha recibido algunas evaluaciones, estas no se han incorporado a día de hoy a los informes mencionados (véase por ejemplo, TC, 968, 1047).

**Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha emitido casi 50 resoluciones entre 2015 y 2021 en relación con la publicidad institucional de la Administración General del Estado y sus organismos y su análisis puede tener interés para profundizar en algunos temas analizados en este informe (véase el cuadro 33)<sup>68</sup>.** La gran mayoría de estas resoluciones tienen que ver precisamente con peticiones de información de ciudadanos sobre el plan de medios de distintos ministerios o de campañas específicas. Estas resoluciones afectan a la distinción entre la publicidad institucional y otro tipo de publicidad comercial, industrial y mercantil; la contratación a través de agencias de medios y los problemas de transparencia que esto puede suponer para que la ciudadanía conozca el destino de los fondos públicos.

**Las últimas resoluciones emitidas sobre los planes de medios por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en 2019, abordan también las alegaciones de los ministerios para denegar la información (cuadro 33).** Estos afirman en primer lugar que no cuentan con toda la información que los usuarios les solicitan, cuestión que ha aparecido también en algunas entrevistas de las realizadas por la AIReF ya que las empresas de medios contratadas por la Administración a cambio de un pago siguen sus propias estrategias de contratación con los medios en los que finalmente insertan la publicidad. Además, la Administración alega que publicar esta información podría perjudicar el interés de las empresas y que tendrían que hacer un esfuerzo para

---

<sup>68</sup> En esta página se recogen las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones.html)

reelaborar la información. Después de revisar los pliegos de los contratos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno afirma que esta información debe estar en manos de las administraciones dados los datos que tales pliegos exigen a las empresas, relativos tanto al plan de medios inicial como tras la ejecución de la campaña y que no puede considerarse como un “secreto comercial... la cantidad de dinero que han recibido las agencias de medios ni los medios de comunicación...” y que “es un dato que por imperativo legal ha de hacerse público”, cuestión a la que no se oponen la mayoría de las empresas a las que el Consejo de Transparencia ha escuchado (véase la Resolución 162/2019<sup>69</sup>).

CUADRO 33. RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO ENTRE 2015 Y 2021

	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
1	2015	<a href="#">R/0148/2015</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Gasto del Instituto de Crédito Oficial (ICO)	Ministerio de Economía y Competitividad
2	2015	<a href="#">R/0388/2015</a>	Información parcial	Estimada por motivos formales	Dotación presupuestaria en el CDTI	Ministerio de Economía y Competitividad
3	2016	<a href="#">R/0515/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
4	2016	<a href="#">R/0516/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio del Interior
5	2016	<a href="#">R/0517/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

<sup>69</sup> Resolución 162/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno <https://consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:d6db8534-7ab5-46fe-aac3-7b2993610657/R-0162-2019.pdf>

	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
6	2016	<a href="#">R/0518/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
7	2016	<a href="#">R/0519/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
8	2016	<a href="#">R/0520/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Economía y Competitividad
9	2016	<a href="#">R/0521/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Defensa
10	2016	<a href="#">R/0522/2016</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Fomento
11	2016	<a href="#">R/0556/2016</a>	Información parcial	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de la Presidencia
12	2016	<a href="#">R/0557/2016</a>	Información parcial	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
13	2017	<a href="#">*R/0451/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios 2013-16	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Educación y Formación Profesional
14	2017	<a href="#">R/0401/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente

	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
15	2017	<a href="#">R/0421/2017</a>	Silencio	Inadmitida	Plan de Medios	Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales
16	2017	<a href="#">R/0443/2017</a>	Litispendencia	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Defensa
17	2017	<a href="#">R/0451/2017</a>	Información parcial	Estimada	Plan de Medios 2013-16	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Educación y Formación Profesional
18	2017	<a href="#">R/0454/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales
19	2017	<a href="#">R/0457/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
20	2017	<a href="#">R/0462/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio del Interior
21	2017	<a href="#">R/0468/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
22	2017	<a href="#">R/0471/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Fomento
23	2017	<a href="#">R/0477/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Hacienda y Función Pública

	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
24	2017	<a href="#">R/0479/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)
25	2017	<a href="#">R/0480/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales
26	2017	<a href="#">R/0482/2017</a>	Información parcial	Suspendida	Plan de Medios	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
27	2018	<a href="#">R/0253/2018</a> (Ejecución sentencia)	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
28	2018	<a href="#">R/0252/2018</a> (Ejecución sentencia)	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios	Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales
29	2018	<a href="#">R/0460/2018</a>	Información parcial	Desestimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de Justicia
30	2018	<a href="#">R/0489/2018</a>	Silencio	Estimada por motivos formales	Plan de Medios	Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)
31	2018	<a href="#">R/0490/2018</a>	Silencio	Estimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
32	2018	<a href="#">R/0491/2018</a>	Información parcial	Estimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de Economía y Empresa
33	2018	<a href="#">R/0492/2018</a>	Silencio	Inadmitida	Plan de Medios	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo



	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
34	2018	<a href="#">R/0493/2018</a>	Silencio	Desestimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de Hacienda
35	2018	<a href="#">R/0494/2018</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
36	2018	<a href="#">R/0495/2018</a>	Silencio	Inadmitida	Plan de Medios	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
37	2018	<a href="#">R/0496/2018</a>	Silencio	Estimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio del Interior
38	2018	<a href="#">R/0531/2018</a>	Silencio	Inadmitida	Plan de Medios	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
39	2018	<a href="#">R/0533/2018</a>	Silencio	Estimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio del Interior
40	2018	<a href="#">R/0543/2018</a>	Información parcial	Estimada por motivos formales	Plan de Medios	Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)
41	2018	<a href="#">R/0586/2018</a>	Otros: formato de dar el acceso	Desestimada	Plan de Medios 2013-17	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
42	2018	<a href="#">R/0624/2018</a>	Información parcial	Estimada por motivos formales	Plan de Medios	Ministerio de Justicia
43	2018	<a href="#">R/0699/2018</a>	Información parcial	Estimada por motivos formales	Plan de Medios 2012-17	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

	Año	Expte.	Asunto	Fallo	Asunto de publicidad institucional	Organismo / institución
44	2018	<a href="#">R/0721/2018 (Ejecución sentencia)</a>	Art. 14.1 h) intereses económicos y comerciales	Estimada	Plan de Medios 2012-15	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
45	2019	<a href="#">R/0039/2019 (Ejecución sentencia)</a>	Art. 18.1 c) Reelaboración	Estimada	Plan de Medios 2012-15	Ministerio del Interior
46	2019	<a href="#">R/0111/2019 (Ejecución sentencia)</a>	Art. 18.1 c) Reelaboración	Estimada	Plan de Medios 2012-15	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
47	2019	<a href="#">R/0162/2019 (Ejecución sentencia)</a>	Art. 18.1 c) Reelaboración	Estimada	Plan de Medios 2012-15	Ministerio de Defensa
48	2021	<a href="#">R/0533/2021</a>	Silencio	Inadmitida	Evaluación campañas desde 2015	Ministerio de Hacienda y Función Pública

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Datos a 25 de noviembre de 2021.

**Por último, diferentes actores críticos han destacado los problemas de transparencia de la información relacionada con la publicidad institucional.** En particular se destacan la falta de información sobre la inversión que se destina a cada medio y grupo de comunicación, acerca de los criterios para comprar los espacios en los medios, sobre los resultados de las evaluaciones de impacto de las campañas. También es reseñable la gran complejidad de los procedimientos y procesos para conseguir información, incluso cuando la ley tiene previsto que esté a disposición de los usuarios y la difusión de información sobre estos aspectos de un modo difícilmente comprensible. Finalmente se ha mencionado también el difícil acceso a las campañas de creatividad salvo en algunos ministerios, como el caso del repositorio *online* del Ministerio de Sanidad donde se recoge la creatividad de las campañas llevadas a cabo entre 2005 y 2021, incluidos videos, *banner*, cuñas o carteles<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Web del Ministerio de Sanidad en la que se recoge la creatividad de las campañas llevadas a cabo: <https://www.mscbs.gob.es/campañas/portada/home.htm>

También se ha propuesto que la publicidad institucional sea incluida entre las actividades obligadas a publicidad activa, de modo que todo organismo publique de forma periódica y actualizada tanto el nombre de la agencia que gestiona y planifica cada campaña como también los medios y soportes en lo que se ha invertido.

Todas estas carencias impiden la reconstrucción de proceso de decisión y generan suspicacias y sospechas por parte de diferentes actores que se dirigen a la Administración, lo cual incrementa el volumen de encargos de los gestores públicos.



# 4.

## LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN EL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 4.1. El alcance de la publicidad institucional

En esta sección se analizan las comunidades autónomas (CC. AA.) que cuentan con normativa específica sobre publicidad institucional, la cual habitualmente regula distintos aspectos relativos a los procedimientos de diseño, evaluación o transparencia de esta herramienta de política pública.

**Doce comunidades autónomas han elaborado leyes de publicidad institucional entre 2005 y 2018** (cuadro 34). Además, Navarra aprobó en 2003 una orden foral con directrices para la contratación de este tipo de publicidad. Tras la promulgación de su ley, algunas comunidades han aprobado directrices adicionales sobre publicidad institucional, en normas de rango menor a la ley. En algunas de las comunidades autónomas que no disponen de ley se ha discutido en su conveniencia, como es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha o Madrid, pero finalmente no se han aprobado.

**Algunas comunidades autónomas excluyen explícitamente de la definición de publicidad institucional la de tipo comercial, mercantil o industrial como también hace la LCPI.** La comunidad de las Illes Balears aprobó su ley en 2010 y en ella define la publicidad institucional como la actividad de comunicación emitida, promovida, subvencionada, patrocinada o contratada, individual o juntamente con otras entidades públicas o privadas, que tiene por objeto difundir un mensaje común a una pluralidad de destinatarios mediante cualquier formato, soporte o medio, sea o no publicitario. Al igual que la LCPI estatal, deja fuera de la ley la actividad publicitaria de carácter industrial, comercial o mercantil de los sujetos sometidos a la ley.

El **Principado de Asturias** define comunicación como la “promovida o contratada como campaña o fuera de ella, para difundir sistemáticamente un mensaje común a una pluralidad de destinatarios, a través de un soporte publicitario pagado o cedido, o de cualquier otra forma”. En **Extremadura**, su ley de 2013 distingue entre comunicación y campañas institucionales de publicidad, entendiendo por estas toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de personas destinatarias, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea realizada o promovida por las Administración autonómica y local o las instituciones regionales. También **País Vasco, Aragón o Murcia** excluyen explícitamente del ámbito de aplicación de la ley la publicidad comercial industrial o mercantil.

### CUADRO 34. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL (POR ORDEN DE APROBACIÓN)

<p><b>Cataluña:</b> Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional  <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-1619">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-1619</a></p>
<p><b>Comunidad Foral de Navarra:</b> Orden Foral 1/2003, de 11 noviembre, sobre directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra  <a href="http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28286">http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28286</a></p>
<p><b>Aragón:</b> Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón  <a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-9260">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-9260</a></p>
<p><b>Andalucía:</b> Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía  <a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-7990">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-7990</a></p>
<p><b>Principado de Asturias:</b> Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales  <a href="https://www.boe.es/eli/es-as/l/2006/06/20/6/con">https://www.boe.es/eli/es-as/l/2006/06/20/6/con</a></p>
<p><b>Canarias:</b> Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario  <a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-5236">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-5236</a></p>
<p><b>Castilla y León:</b> Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León  <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-9629">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-9629</a></p>
<p><b>País Vasco:</b> Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi  <a href="https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2010/12/23/6">https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2010/12/23/6</a></p>
<p><b>Illes Balears:</b> Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Publicidad Institucional de las Illes Balears  <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-975">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-975</a></p>
<p><b>Extremadura:</b> Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de Extremadura  <a href="https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2013/12/27/8">https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2013/12/27/8</a></p>
<p><b>La Rioja:</b> Ley 7/2017, de 22 de mayo, de Comunicación y Publicidad Institucional.  <a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-6071">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-6071</a></p>
<p><b>Comunitat Valenciana:</b> Ley 12/2018, de 24 de mayo, de la Generalitat, de Publicidad Institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas.  <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-8947">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-8947</a></p>
<p><b>Región de Murcia:</b> Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.  <a href="https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-366-consolidado.pdf">https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-366-consolidado.pdf</a></p>

Fuente: Elaboración propia.

**Otras comunidades autónomas no hacen mención explícita de la exclusión de la publicidad comercial en sus normas.** Este es el caso de **Canarias, Cataluña, Navarra o Andalucía**. En 2017, **La Rioja** incluyó como objetivos de la publicidad institucional algunos que son más propios de la publicidad comercial como el apoyo a sectores económicos, especialmente en el exterior, la promoción de la comercialización de productos, la atracción de inversiones, así como el fomento del turismo. La **Comunitat Valenciana** aprobó su ley en 2018. En ella, se define la publicidad institucional como la actividad publicitaria promovida por las administraciones e instituciones públicas de la Generalitat y sus empresas y organismos exclusivamente en beneficio de la ciudadanía con el fin de informarla de sus derechos y de los servicios públicos concretos a los que puede acceder, “bajo la concepción ciudadana colectiva y no partidista”, de sus responsabilidades legales, cívicas y sociales o para requerir un determinado comportamiento en función de un concreto bien jurídico a proteger. De acuerdo con la ley valenciana, también forma parte de la publicidad institucional la que tiene por objeto “apoyar a los sectores económicos valencianos, mediante la promoción de la comercialización de productos valencianos, especialmente en el exterior de la comunidad o de las acciones que impulsen a la comunidad como destino turístico”.

**Como ya se ha mencionado en relación con la LCPI estatal, el alcance de la definición de la publicidad institucional es importante porque tiene implicaciones para la gestión de esta actividad de las administraciones.** La primera consecuencia es que la publicidad de este tipo no está sometida a la más rigurosa normativa de publicidad institucional y ello implica, por ejemplo, que no existen las mismas obligaciones de rendición de cuentas y transparencia (García Llorente, 2015). En algunas comunidades autónomas los gestores entrevistados han manifestado los problemas que ello genera a la hora de recabar de algunos organismos del sector público la información relativa a ciertas campañas que podrían calificarse o no de publicidad institucional. A efectos del análisis que se realiza en este informe, la distinción entre ambos tipos de publicidad genera dificultades a la hora de comparar, puesto que no está claro que todas las comunidades autónomas estén recogiendo y publicando el mismo tipo de información.

**Adicionalmente, el ámbito de aplicación de la norma también es diferente según comunidades autónomas.** Algunas de ellas, como el **Principado de Asturias, Extremadura, Cataluña, La Rioja y Valencia**, incluyen en su ámbito de aplicación a los parlamentos regionales y otras instituciones como la universidad y los entes locales y, en algunos casos, la información sobre estas entidades se recoge en informes anuales. En general, la mayoría de las normas incluyen valores o principios y en todas ellas se hace referencia a posibles conflictos de interés partidistas por parte de los gobiernos y a la necesidad de evitarlos.

## 4.2. La gobernanza y planificación de las necesidades de publicidad institucional

Existen algunas diferencias en cuanto a la forma de organizar y planificar la publicidad institucional entre las comunidades autónomas y, en particular, respecto al grado de centralización, el plazo dedicado a la planificación, el asesoramiento que reciben los responsables de la publicidad y el detalle y su transparencia<sup>71</sup>.

En **Cataluña** funciona una Comisión Asesora sobre publicidad institucional regulada en 2007<sup>72</sup>. De acuerdo con las normas, la Comisión aconseja a las administraciones catalanas, propone medidas para coordinar las campañas de diversas administraciones cuando se trate de un mismo objetivo e informa las campañas y el calendario de la publicidad. Cataluña no publica una planificación de las campañas previstas para el siguiente ejercicio, aunque, como se verá más adelante, publica una memoria final.

La **Comunidad Foral de Navarra** elabora un Plan Anual de Comunicación Institucional que incluye toda la acción publicitaria del Gobierno de Navarra<sup>73</sup>. El plan recoge las fechas previstas de las campañas, el motivo de ellas, la unidad que las promueve y la inversión. La gestión del Plan se centraliza en el Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior y, en concreto, en el Servicio de Comunicación – Oficina de la Portavocía del Gobierno.

En **Canarias**, su breve ley de un solo artículo no hace referencia a la gobernanza ni a la planificación de la publicidad institucional. En esta comunidad, la competencia en materia de publicidad institucional recae en la Dirección General de Comunicación de la Presidencia del Gobierno, que es quien elabora y ejecuta las campañas.

---

<sup>71</sup> Recuérdese que en este epígrafe solo se analiza si los gobiernos publican el plan inicial de publicidad y cuál es su contenido, la publicación de la memoria final anual se analiza en el epígrafe final de este capítulo.

<sup>72</sup> Decret 242/2007, de 6 de novembre, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2007/11/06/242>

<sup>73</sup> Plan Anual de Comunicación Institucional de Navarra: <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/gobernanza/planes-y-programas-accion-gobierno/plan-anual-publicidad-institucional-del-gobierno-2022>



**Andalucía** es una de las comunidades autónomas que ha regulado con más detalle distintos aspectos de la publicidad institucional. La Dirección General de Comunicación Social tiene atribuidas las competencias para el diseño, la dirección, la planificación y el desarrollo de la comunicación de la acción institucional de la Junta de Andalucía en cualquier medio, soporte o canal de comunicación<sup>74</sup>. Tal y como se explica en la normativa vigente, en **Andalucía**, cualquier acción de comunicación institucional que conlleve gasto requiere un informe previo, preceptivo y vinculante, del centro directivo competente en materia de comunicación social. La dirección general supervisa también la imagen de las campañas. Además, existe una Comisión Interdepartamental de Comunicación y Publicidad institucional cuya finalidad es la colaboración en la planificación, asesoramiento, evaluación, coordinación y seguimiento de las actividades de publicidad. Entre otras tareas la comisión debe elaborar la estrategia anual de publicidad antes de diciembre de año anterior incluyendo todas las campañas que superen los 3.000 euros, aunque este informe no se publica.

En las **Illes Balears** existe una Instrucción 1/2022 del director general de Comunicación<sup>75</sup> en la que se establecen los procedimientos de coordinación y control de la actuación administrativa en materia de realización y difusión de la publicidad. En esta comunidad, la Dirección General de Comunicación (DGC, de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad) es quien se encarga de coordinar las actuaciones en materia de publicidad institucional (en el caso de las de tipo comercial, industrial o mercantil, cada consejería debe informar a la DGC). Cada año, antes del 15 de diciembre, las consejerías envían a esta dirección general las campañas que pretenden realizar, incluidas las del sector público instrumental. Las superiores a 15.000 euros están centralizadas en la DGC y el resto deben ser autorizadas por ella. En todo caso, la DGC supervisa la imagen institucional y el plan de medios de acuerdo con las normas. La ley balear de 2010 prevé crear una Comisión de Publicidad Institucional para la supervisión y asesoramiento de la comunicación institucional con representantes de la Administración autonómica, los gobiernos locales y expertos, aunque aún no está creada.

---

<sup>74</sup> Decreto 96/2017, de 27 de junio, por el que se regula la coordinación de la estrategia de imagen institucional de la Administración de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/126/1>. Véase también la **Orden de 4 de octubre de 2018, por la que se regula la emisión de los informes correspondientes a las acciones de comunicación institucional de la administración de la Junta de Andalucía**, <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/196/9>, y la Orden de 4 de junio de 2019, conjunta de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local y de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se determina la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental sobre la Comunicación Social y Relaciones con el Parlamento <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/112/1>

<sup>75</sup> Puede verse aquí: [Instruccion\\_1\\_2022.pdf](#)

La ley de **La Rioja** se detiene extensamente en la planificación de las campañas. Su detallado Plan de Publicidad se elabora por la Dirección de Contenidos, Gestión y Publicidad Institucional y se publica en la web<sup>76</sup>. La información recogida en el plan de La Rioja para cada campaña es la más completa de las que se recogen en los planes de publicidad de las comunidades autónomas analizadas (véase el cuadro 35). El plan recoge también los patrocinios institucionales. Se aprueba por el Consejo de Gobierno y de él se da cuenta a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública del Parlamento riojano. El gobierno de La Rioja explica la metodología utilizada para su elaboración: en el mes de septiembre de cada año se abre un proceso participativo en las consejerías y entes públicos para el que se utiliza una metodología denominada OAIDE, acrónimo de Objetivo, Audiencia, Idea, Desarrollo y Evaluación. La web dedicada a la publicidad institucional explica con detalle el tono general, el estilo de comunicación y el programa de identidad publicitaria institucional, la identidad sonora y las marcas, entre otros aspectos<sup>77</sup>. Adicionalmente, en 2019, la Rioja desarrolló una interesante guía que recoge las normas aplicables y los modelos de pliegos<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de la Rioja de 2022 <https://www.larioja.org/publicidad/es/planes/plan-anual-publicidad-institucional-vigente#:~:text=El%20plan%20de%20publicidad%20de,corresponden%20a%20los%20entes%20p%C3%ABlicos>

<sup>77</sup> Detalles de identidad corporativa del Gobierno de La Rioja: <https://www.larioja.org/publicidad/es/identidad-corporativa>

<sup>78</sup> Publicidad y Administración Pública, Gobierno de La Rioja, 2019 <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/publicidad/images?idMmedia=1140706>

CUADRO 35. FICHA DE CAMPAÑA DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE LA RIOJA

<b>Publicidad institucional</b> Ficha básica de campaña de publicidad		<b>Código de campaña</b> CP/22/32	<b>Tramitación (Intervención)</b> <input type="checkbox"/> Subcampañas <input checked="" type="checkbox"/> Sectores	
<b>DATOS DESCRIPTIVOS DE LA CAMPAÑA</b>				
Denominación de la campaña <b>La Rioja y los 5 Sentidos</b>				
Órgano solicitante Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural Territorio y Población (a través de La Rioja 360 Grados Avanza)				
Responsable de la campaña				
Nombre y apellidos Mónica Falces Sanclemente				
Cargo		Correo-e	Ext.	
Responsable de Comunicación		mfalces@larioja.org	36030	
<b>DATOS TÉCNICOS DE LA CAMPAÑA</b>				
<b>Tipología de la campaña</b>		<b>Descripción de la campaña</b>		
Institucional	<input type="checkbox"/>	Dar a conocer la programación de La Rioja y los 5 Sentidos en el marco de la nueva Estrategia de Promoción Agroalimentaria, que incluirá la divulgación de todos los productos identitarios y emblemáticos de la despensa riojana, con el vino como tractor		
Corporativa	<input type="checkbox"/>			
Servicio público	<input type="checkbox"/>			
Empleo y Formación	<input type="checkbox"/>			
Cultural	<input checked="" type="checkbox"/>			
Social	<input type="checkbox"/>			
<b>Objetivos de la campaña</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar a conocer el programa de actividades de La Rioja y los 5 Sentidos.</li> <li>• Promocionar los productos agroalimentarios riojanos.</li> </ul>				
<b>Grupos objetivos de la campaña</b>				
Sociedad riojana en general.				
<b>Ámbito de influencia</b>				
Comunidad Autónoma de La Rioja.				
<b>Duración</b>		<b>Previsión de inicio</b>		
A anual	<input type="checkbox"/>	Primer cuatrimestre	<input type="checkbox"/>	
Trimestral	<input type="checkbox"/>	Segundo cuatrimestre	<input type="checkbox"/>	
Determinada	<input checked="" type="checkbox"/>	Tercer cuatrimestre	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>PLAN DE MEDIOS DE LA CAMPAÑA</b>				
Creatividad publicitaria		<input checked="" type="checkbox"/>		
<b>Medios convencionales</b>		<b>Publicidad en internet</b>		
Radio	<input checked="" type="checkbox"/>	Diarios digitales	<input checked="" type="checkbox"/>	
Prensa	<input checked="" type="checkbox"/>	Motores de búsqueda, blogs y publicidad online	<input type="checkbox"/>	
Televisión	<input type="checkbox"/>	Redes sociales	<input checked="" type="checkbox"/>	
Publicidad exterior	<input type="checkbox"/>	Publicaciones (folletos, dípticos y otros...)	<input type="checkbox"/>	
<b>ESTIMACIÓN PREVIA DE INVERSIÓN PUBLICITARIA</b>				
15.000 € IVA INCLUIDO				

Fuente: Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de La Rioja 2022<sup>79</sup>.

En el **Principado de Asturias** existe una Comisión de Comunicación Institucional compuesta, además de por responsables de las distintas consejerías, por representantes de la Unión de Consumidores y Usuarios, el Consejo Económico y Social, la Asociación de la Prensa, la Asociación de las Agencias de Publicidad y la universidad. El objetivo de esta comisión es garantizar que la comunicación institucional sirve con objetividad a los intereses generales y se adecua a los principios de la Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales con sujeción a los principios de economía y eficiencia. Esta comunidad no publica un plan de publicidad institucional anual.

En la **Comunitat Valenciana**, cada consellería hace su propia planificación y contratos de difusión publicitaria. En caso de que la consellería no realice habitualmente campañas o no tenga su propio contrato de difusión, se hace desde la Presidencia. La Dirección General de Promoción Institucional (DGPI)<sup>80</sup> de la Presidencia supervisa las campañas, en particular, su imagen (creatividad) y la coordinación de planes de medios para lo cual se utiliza una aplicación. La DGPI supervisa el plan de medios acordado entre los centros directivos y las agencias para comprobar que cumplen con los criterios establecidos en la normativa. No publica un plan de publicidad.

En **Extremadura**, existe una Comisión de Comunicación y Publicidad Institucional (formada por los secretarios generales de las consejerías, el director de comunicación y la intervención) que es el órgano colegiado de carácter consultivo, de coordinación y control en materia de comunicación y publicidad institucional de la Administración, regulado en el Decreto 216/2014<sup>81</sup> y en el Decreto 83/2016<sup>82</sup>. La Comisión elabora y publica anualmente un Plan<sup>83</sup> que incluye las campañas institucionales previstas a partir de las propuestas recibidas de todas las consejerías y que debe contener el objetivo de cada campaña, su coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas y soportes de comunicación utilizados, el sentido y formato de los mensajes y las personas, organismos y entidades destinatarias. La publicidad institucional se diseña desde la Dirección de Comunicación (sin rango de dirección general) en la Consejería de la Presidencia, por parte del departamento de prensa y publicidad.

---

<sup>79</sup> <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/publicidad/images?idMmedia=1371531>

<sup>80</sup> <https://presidencia.gva.es/es/web/relaciones-informativas-y-promocion-institucional>

<sup>81</sup> <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2014/1860o/14040245C.pdf>

<sup>82</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/578361-d-83-2016-de-28-jun-ca-extremadura-modifi-ca-d-216-2014-de-23-sep-regula.html#au](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/578361-d-83-2016-de-28-jun-ca-extremadura-modifi-ca-d-216-2014-de-23-sep-regula.html#au)

<sup>83</sup> El último Plan anual de Comunicación y Publicidad Institucional de la Junta de Extremadura publicado corresponde a 2021: [http://www.juntaex.es/filescms/con09/uploaded\\_files/planesyprogramas/PLAN ANUAL DE PUBLICIDAD 2021 ULTIMO.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/con09/uploaded_files/planesyprogramas/PLAN%20ANUAL%20DE%20PUBLICIDAD%202021%20ULTIMO.pdf)

En **Aragón** la comunicación se organiza de forma centralizada desde la Dirección de Publicidad e Identidad Corporativa del **Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales** que solicita las campañas que se desean llevar a cabo a finales de cada año. Existe una comisión de comunicación que da el visto bueno a todas las campañas. Esta comisión está compuesta por el secretario general de Presidencia, el secretario general técnico, un asesor legal y el director de publicidad. Es esta dirección quién realiza la creatividad para prensa y en el caso de la televisión se contrata con productoras. Además, está a cargo del plan de medios. Esta comunidad no publica su plan de medios, aunque, como se verá más abajo sí publica una memoria final.

También en **Murcia** la gestión de la publicidad institucional se hace de forma centralizada desde la Dirección General de Comunicación quien recoge las propuestas de las consejerías. La Ley de Publicidad de Murcia crea el Consejo de Publicidad y Comunicación Institucional que es un órgano colegiado adscrito a la consejería competente en materia de comunicación institucional con las funciones de elaborar los planes anuales de comunicación y publicidad institucional, la asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación de la Administración pública. El Consejo está formado por un representante de cada una de las consejerías con rango, al menos, de subdirector general y presidido por el consejero competente en materia de comunicación institucional. En su seno se crea un Comité de Recursos encargado de resolver las reclamaciones que pudieran presentarse.

Murcia tiene publicados los planes referidos a los años de 2018 a 2021 en su portal de transparencia. El Plan recoge el nombre de la campaña prevista, su objetivo, coste estimado, periodo de ejecución, soportes en los que se difundirá, la zona de influencia, el *target* o público objetivo, las medidas de accesibilidad y el ámbito. Desde 2021, también incluye información sobre los ODS afectados por la campaña. No recoge los medios concretos en los que se difundirá la campaña<sup>84</sup>.

Finalmente, en el **País Vasco**, los departamentos del Gobierno vasco, en los que existe una dirección de comunicación y en la que se dispone de publicistas, presentan sus propuestas de campaña a la secretaría técnica de la Comisión Interdepartamental de Publicidad<sup>85</sup>. La Comisión está formada por representantes de cada uno de los departamentos, por un representante de la Dirección de Euskera y por otro del Instituto Vasco de la Mujer. También participa en esta comisión un experto en publicidad con experiencia en campañas en la empresa privada. La Comisión elabora un Plan de

---

<sup>84</sup> Plan Anual de Comunicación y Publicidad Institucional de la Región de Murcia [https://transparencia.carm.es/web/transparencia/-/plan-de-comunicacion-y-publicidad-institucional-2022?p\\_p\\_state=maximized](https://transparencia.carm.es/web/transparencia/-/plan-de-comunicacion-y-publicidad-institucional-2022?p_p_state=maximized)

<sup>85</sup> Decreto 237/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2011/11/22/237/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno Vasco cada año<sup>86</sup> con la información remitida por los departamentos sobre la denominación de cada campaña, su objeto, el público objetivo, el soporte que se utilizará y el coste previsto de la misma. A partir de ahí las direcciones de comunicación de los departamentos diseñan cada una de las campañas. Antes de emitirse, cada una de ellas se presenta en la Comisión Interdepartamental de Publicidad.

**De este análisis se pueden extraer una serie de conclusiones.** En primer lugar, que la gobernanza y planificación de la publicidad institucional difiere en algunas de sus características según comunidades autónomas. **En algunas existe una mayor centralización que en otras, aunque en todas ellas existen mecanismos de coordinación de las campañas,** en general desde la consejería de la presidencia. **En numerosas comunidades existen también comisiones de carácter consultivo** que están formadas, en general, por responsables de las consejerías con perfil político y técnico y en algunas de ellas participa personal externo como asesor. El grado de profesionalización varía en función de las comunidades, en la mayoría de ellas **los profesionales parecen estar concentrados en las direcciones generales de comunicación de la consejería de la presidencia** y no en las consejerías concretas.

**Finalmente, en ninguna de las comunidades analizadas existe un reparto competencial por soporte, como sí ocurre en Castilla y León.** Durante el periodo analizado, la publicidad en medios digitales de esta comunidad está a cargo de la Consejería de la Presidencia, aunque las campañas hagan referencia a la sanidad, la educación o cualquier otro sector de política pública.

---

<sup>86</sup> Véase aquí el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno Vasco de 2020: [https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg\\_planes\\_departamentales/es\\_def/adjuntos/PLAN-Publicidad-GV-2022.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg_planes_departamentales/es_def/adjuntos/PLAN-Publicidad-GV-2022.pdf)

### 4.3. La contratación de la creatividad y de espacio en los medios para la difusión de la publicidad institucional

**Las comunidades autónomas recurren a diferentes estrategias para contratar tanto la creatividad como la compra de espacios para la difusión de la publicidad entre los medios.** En relación con la creatividad, en algunas comunidades autónomas se recurre a agencias de publicidad mientras que, en otras, parte de la creatividad se diseña internamente. Algo similar ocurre con la compra de los espacios en los medios. En algunos casos, se contrata directamente con cada medio de comunicación, de modo que es la Administración la que realiza el plan de medios; y en otras se utilizan agencias de medios que proponen a la Administración el plan de medios y actúan de intermediarias. Además, para hacer estas contrataciones se utilizan distintos tipos de instrumentos jurídicos, desde los acuerdos marco, como en el caso de las Administración General del Estado, hasta la contratación directa, mediante el uso de los contratos menores.

**Por lo que se refiere a los criterios de contratación, en general conviven criterios relacionados con las métricas habitualmente utilizadas en el sector relativas a la difusión y penetración de los medios, con otros vinculados a la necesidad de atender a la implementación de los medios en el territorio.** Algunas comunidades autónomas han desarrollado incluso análisis propios.

En **Canarias**, la ley no se refiere a ningún criterio especial para garantizar la objetividad de la publicidad institucional. En un reciente pliego de contratación de una campaña de publicidad institucional se prevén diferentes lotes en función del soporte y se hace referencia a las métricas más importantes para cada uno de los soportes. Además, se limita la inversión por medio y se solicita la inclusión de medios no auditados y con implantación territorial.

En **Cataluña** se recurre a agencias de publicidad para la contratación de la creatividad y se utilizan acuerdos marco para la compra de servicios de gestión e inserción de publicidad institucional en los medios de comunicación que incluyen servicios de estrategia, compra de medios y control de implementación de la campaña<sup>87</sup>. El actual acuerdo marco se divide en tres lotes (multimedia, medios impresos y digitales). Los pliegos incluyen una referencia explícita donde se enumeran las fuentes de información necesarias para desarrollar, evaluar y controlar las campañas.

---

<sup>87</sup> Aquí se puede consultar el expediente: [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=viewPcan&idDoc=37414137&lawType=2](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=viewPcan&idDoc=37414137&lawType=2)



En la **Comunidad Foral de Navarra**, la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales tiene la competencia de centralización de las inserciones publicitarias y otras actividades promocionales en cualquier soporte (artículo 4 del Decreto Foral 57/2010, de 13 de septiembre). Tal y como se explica en el plan vigente, dentro de la mencionada Dirección General, el Servicio de Comunicación – Oficina de la Portavocía del Gobierno es la unidad que gestiona los contratos publicitarios del gobierno navarro, a través de la Sección de Publicidad Institucional, Redes Sociales y Medios Audiovisuales y con la colaboración de las unidades promotoras de las acciones promocionales. Este servicio de comunicación diseña también el plan de medios de cada campaña de publicidad, centraliza los encargos de creatividad y supervisa la utilización de la imagen en las campañas u otras iniciativas publicitarias del Gobierno, independientemente de la unidad que financie estos contratos. El servicio también vela para que los mensajes publicitarios del Gobierno fomenten la igualdad entre hombres y mujeres, visibilicen al colectivo LGTBI, muestren la diversidad intercultural y se cumpla la normativa foral de accesibilidad en materia de publicidad institucional.

En cuanto a los criterios de contratación de espacios en los medios, en Navarra sigue vigente la Orden Foral 1/2003, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra<sup>88</sup>. Navarra mide el criterio de audiencia aplicando el estudio de audiencias para Navarra de carácter anual que ha realizado la empresa CIES S.L. (con la cofinanciación de medios de comunicación, agencias de publicidad e instituciones, entre ellas el propio Gobierno de Navarra). La contratación de los espacios en los medios se hace a través de un acuerdo marco. El acuerdo marco actual<sup>89</sup> se reparte en lotes según soportes y con la mención específica de medios.

La ley de la **Comunitat Valenciana** establece explícitamente que la determinación de los medios de difusión debe tener “en cuenta como criterios prioritarios la audiencia, en primer lugar, y la implantación territorial y social, en segundo lugar”. Además, se podrán valorar las características de los destinatarios de la publicidad, como la lengua u otros que contribuyan a la consecución óptima de los fines previstos en esta ley. Asimismo, cuando la publicidad tenga carácter general y sea insertada en medios de comunicación de difusión general, se hará con proporcionalidad a las audiencias en el caso de los medios audiovisuales o lectores en los medios escritos, utilizando para su determinación criterios independientes y objetivos como el EGM, el CPM, el OJD, Comscore y demás medidores independientes.

---

<sup>88</sup> <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=28286>

<sup>89</sup> Acuerdo marco de la publicidad institucional de la administración navarra y sus organismos autónomo durante 2021 <https://hacienda.navarra.es/SICPPortal/mtoAnunciosModalidad.aspx?Cod=-2011041109401D2CEF9D>



En las **Illes Balears**, la ley indica que para la distribución de la inversión entre los medios solo se tendrán en cuenta los criterios objetivos, de alcance territorial, de difusión de cada medio y de coste económico. También se establece que una vez decididos los medios a utilizar, los contratos no podrán excluir ninguno de la misma tipología entre los que estén incluidos en la campaña publicitaria, y la cuantía asignada a cada uno es el tanto por ciento que les corresponda en función de su difusión. Aunque en la ley no se mencionan las métricas de difusión concretas, sí se recogen en los pliegos (EGM para prensa escrita; IBES para televisión y radio local; OJD para prensa local, OJD interactiva para los digitales), donde también se establece una relación orientativa de los medios concretos<sup>90</sup>.

En el **Principado de Asturias**, la ley no se refiere a ningún criterio especial para garantizar la objetividad de la publicidad institucional. En un reciente pliego de contratación<sup>91</sup> se establece el porcentaje del presupuesto de la campaña que se dedicará a cada soporte (prensa diaria (papel y digital): 43% - Prensa local/comarcal/especializada: 4% - Publicidad exterior: 15% - Radio: 21% - Redes sociales: 9% - Televisión: 8%) y que la distribución de esa inversión y la cuantía asignada a cada medio tiene que ser proporcional a su difusión y/o audiencia (en prensa impresa se utilizarán como fuente de audiencia los últimos datos de OJD; en medios *online*, la última oleada de Comscore (región Asturias); en radio y televisión, la última oleada del EGM (ámbito autonómico)). Los pliegos pueden hacer referencia a prensa que no se controla por estas métricas.

La ley de **Extremadura** no menciona criterios específicos para la adjudicación de la publicidad institucional. Sin embargo, en 2015, la Junta solicitó a un comité de expertos recomendaciones para la publicidad institucional (cuadro 36). Entre estas indicaciones, que se siguen por la Comisión de Comunicación y Publicidad Institucional, figura la necesidad de utilizar las métricas más relevantes, pero también se advierte de que los medios regionales pueden no estar suficientemente representados en ellas. En enero de cada año, la Dirección de Comunicación Institucional tiene una reunión con todos los medios y con cada uno de ellos llega a un acuerdo económico en función de su tirada.

---

<sup>90</sup> Véase el pliego de prescripciones técnicas del contrato de servicios de compra de espacios en medios de comunicación para la difusión de publicidad institucional del Govern de les Illes Balears de 2019 <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/5c649890-b355-4a20-baab-2f366f8b6db8/DOC-20191115114632PPT.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>91</sup> <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/acddb509-fb8-473b-b1cd-f0dd9b3f7d38/DOC-20210715121011PPT+campana+prudencia+y+reanimacion+sectores+economicos+afectados+por+la+pandemia.pdf?MOD=AJPERES>

**CUADRO 36. DECÁLOGO ELABORADO POR EL COMITÉ DE EXPERTOS EN PUBLICIDAD PROMOVIDO POR LA JUNTA DE EXTREMADURA**

1. Deben ser receptoras de la publicidad las empresas profesionalizadas, legales y reconocidas, cuyo objeto social sea la comunicación.
2. Si los baremos de adjudicación son EGM y OJD, se debe tener en cuenta que Extremadura no está convenientemente representada en el EGM. Por tanto, se recomienda que la Junta encargue un estudio independiente de audiencia (prensa, radio, televisión, revistas e internet) en el ámbito autonómico que refleje la realidad de los medios extremeños para contribuir a su visibilidad.
3. El fin es que la inversión publicitaria revierta en beneficio de la sociedad extremeña
4. Sería necesario definir los objetivos de transmisión de marca y los factores cuantitativos y cualitativos a la hora de valorar las campañas presentadas
5. La inversión debe ser planteada en función de los objetivos de la Institución con los mensajes publicitados. Se deben definir los criterios de adjudicación tanto de agencias como de medios de comunicación
6. El Comité sugiere que se controle la veracidad de los datos aportados por las agencias que se presenten a concursos públicos
7. La Junta debe salvaguardar la independencia de las agencias que actúen como intermediarias con los medios de comunicación
8. Todo medio que reciba publicidad institucional debe estar adherido a la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología del Periodismo. Se tendrán en cuenta las resoluciones de esta Comisión a favor o en contra de un medio.
9. El Comité recomienda que la Junta valore positivamente a los medios que no publiquen anuncios de contactos, según propone la FAPE (Federación de Asociaciones de Periodistas de España).
10. El Comité cree que una nueva forma de gestión conlleva una nueva forma de comunicar. Debe ofrecerse una información más visual, didáctica e intuitiva, que pueda ser utilizada por la ciudadanía.

Fuente: Plan anual de comunicación y publicidad institucional de la Junta de Extremadura de 2019.

**La Rioja** contrata a través de distintos tipos de contratos, bien para la compra de espacios y soportes de terceros, para la creatividad, o ambas cosas<sup>92</sup>. El Plan de medios para 2021, establece con claridad los criterios técnicos para cada uno de los soportes. En el caso de la prensa escrita se elige como criterio OJD y PGD, en radios, EGM, en medios digitales se fija OJD Interactiva y Comscore<sup>93</sup>.

En **Navarra** la inversión publicitaria se realiza en función de la audiencia que miden mediante el Estudio de Audiencias de Navarra elaborado por la mercantil Cíes y sufragado por instituciones públicas, medios de comunicación y agencias de publicidad.

En **Aragón**, el plan de medios utiliza EGM, OJD y un criterio corrector con el fin de incluir también a los medios pequeños. Por ejemplo, en el caso de las radios se discrimina positivamente a las radios pequeñas con frecuencia legal que ofrezcan algún puesto de trabajo. En el caso de los medios digitales, se contrata con los medios tradicionales. Estos criterios no están recogidos en una norma, aunque se han explicado a los medios de comunicación. En cuanto a la creatividad, como ya se ha explicado, se contrata con productoras.

**Aragón** contrata directamente con los medios y no se ha planteado contratar a través de una agencia de medios. Se reconoce que esto implica un gran esfuerzo en gestión y que en caso de que se destinase más presupuesto a la publicidad podría plantearse el recurso a las agencias. Es interesante el hecho de que la televisión de Aragón realice la emisión de campañas de publicidad institucional de forma gratuita. En la Comunidad Valencia, la ley dedica un extenso artículo a prohibir la publicidad electoralista y la exclusión de los medios que tengan publicidad de comercio sexual o que de medios que tengan publicidad sobre apuestas accesible a menores.

En las **Illes Balears** no se establece ningún criterio específico, aunque se ha llegado al acuerdo informal de que los medios no publiquen anuncios de contactos.

La ley que regula la publicidad institucional en **Murcia** hace referencia a distintos criterios generales que deberán tenerse en cuenta a la hora de contratar los espacios en los medios de comunicación. En 2020, la comunidad autónoma encargó a una empresa un estudio de audiencia de los distintos medios en la región y asesoramiento específico en función del público objetivo de la campaña.

---

<sup>92</sup> Procedimientos de contratación de la publicidad institucional del Gobierno de la Rioja <https://www.larioja.org/publicidad/es/contratacion>

<sup>93</sup> Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de la Rioja de 2021, <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/publicidad/images?idMmedia=1283731>

En el siguiente epígrafe sobre contratación se repasan tanto las formas de contratación de los diversos conceptos en relación con la publicidad institucional (creatividad, plan de medios y evaluación) en las comunidades autónomas como los criterios que estas administraciones utilizan para contratar en concreto el plan de medios y la difusión de las campañas.

**Por lo que se refiere a la confección de la creatividad, se encuentran diferencias entre las comunidades autónomas** En las **Illes Balears** la creatividad se realiza con medios internos especializados de la DG de Comunicación y lo mismo sucede en **Extremadura**. Sin embargo, en la **Comunitat Valenciana** y en **el Principado de Asturias** se apuesta por la contratación externa.

**Igualmente, las comunidades autónomas han buscado diferentes soluciones para la ejecución y difusión de las campañas de publicidad institucional.** En las **Illes Balears** existe un contrato anual (con prórroga de un año más) con una agencia para toda la publicidad institucional. En la **Comunitat Valenciana**, la publicidad se contrata a través de agencias de medios incluso después de que se modificara su ley de contratación institucional que no les permitía hacer contratos directos con los medios.

En el caso de **Murcia**, en 2018 se tramitó un acuerdo marco de servicios dirigido a la planificación y compra de espacios en medios para la difusión de campañas de publicidad institucional, abierto a la concurrencia de centrales de medios y agencias. Tras el proceso de licitación se seleccionó a cinco empresas y con ellas se formalizó el acuerdo marco en diciembre de 2018, con una duración prevista de un año y la posibilidad de prórroga por otro año adicional. En el último informe de ejecución del Plan de Publicidad Institucional de 2019, publicado en 2020, todavía se incluyen las campañas realizadas en el contexto de este acuerdo marco que no ha sido renovado. Aun así, la contratación se sigue haciendo a través de agencias y solo de manera muy excepcional de manera directa con los medios de comunicación.

#### 4.4. Los procedimientos de evaluación de la eficacia de las campañas de publicidad institucional

En el caso de **Canarias**, los pliegos de contratación analizados exigen a la empresa adjudicataria que se encargue de controlar la implementación de las campañas de publicidad institucional.

En las **Illes Balears** se exigen a las agencias de medios certificación de la ejecución de las campañas, pero no se pide su evaluación del impacto. Consiguen cierta retroalimentación gracias a las redes sociales. En la **Comunitat València**, algunas campañas incluyen en el pliego que se deberá evaluar el impacto de la campaña (inicio/final) y el ROI<sup>94</sup> de la inversión. Y se especifica que si no puede hacerse esta evaluación el presupuesto previsto para ella se reinvertirá en las campañas<sup>95</sup>.

En el **Principado de Asturias** no se hace evaluación de impacto, aunque sí se lleva a cabo un control de la ejecución de la campaña. Como ya se ha mencionado, la Comisión de Comunicación y Publicidad Institucional de **Extremadura** tiene atribuidas las funciones tanto de diseño como de evaluación y supervisión de la publicidad. Sin embargo, no consta ningún informe donde se recoja un ejercicio de evaluación. Además, aunque sí se pide la certificación de la ejecución de las campañas a los medios, no se realiza evaluación de impacto.

**Aragón** analiza un seguimiento de la implementación de las campañas a través del informe que remiten los propios medios y en alguna ocasión se ha contratado con un tercero esta tarea para los medios digitales. Sin embargo, asume que no existe capacidad para realizar evaluación de impacto debido al escaso presupuesto de las campañas. **Murcia** realiza también un control de la implementación, pero no de impacto por su elevado coste.

En **La Rioja** se realizan algunas posevaluaciones de la actividad publicitaria, en el plazo de 15 días naturales desde el término de la campaña. Este informe contendrá las variables relativas al análisis de los resultados del plan de medios: impactos, cobertura, frecuencia, siempre que sean posible determinarse con las fuentes de medición existentes para los soportes publicitarios seleccionados y las variables relativas a los análisis de rentabilidad: coste por mil y el coste por *rating point*.

---

<sup>94</sup> El ROI o retorno sobre inversiones se define como la relación entre el beneficio neto de la inversión y el coste total de la misma.

<sup>95</sup> Véase, por ejemplo, el pliego para la difusión internacional de la oferta turística de la Comunitat Valenciana: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/7b183660-3034-4014-93fe-0423755935d0/DOC20201111085257Pliego+Prescripciones+Tecnicas+TCV+12+20.pdf?MOD=AJPERES>

En la ley del **País Vasco** establece que cuando existan “razones de especialidad cualitativa o cuantitativa de la campaña a realizar lo aconsejen, se incluirá en los pliegos de condiciones del contrato la realización por parte de las empresas adjudicatarias de un seguimiento de los resultados y un análisis de impacto de la campaña.”

#### 4.5. La transparencia y la rendición de cuentas de la publicidad institucional

En **Cataluña**, las obligaciones relacionadas con la transparencia de la publicidad institucional se recogen tanto en su ley de publicidad de 2000 como también en su ley de transparencia de 2014<sup>96</sup>, según la cual la información relativa a la gestión económica y presupuestaria que la Administración debe hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir, entre otras cuestiones, “el coste de las campañas de publicidad institucional, desglosando los distintos conceptos de la campaña y el importe contratado a cada medio de comunicación”. En esta comunidad, desde 2007, se elabora la Memoria de la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional<sup>97</sup>. En la publicada en 2020 se recoge información sobre las campañas realizadas por la Generalitat, su calendario, imágenes de la creatividad, el gasto en cada campaña y la empresa adjudicataria y la inversión en soportes y medios, aunque esta no se asocia a las campañas concretas. Internet y los medios escritos, casi con el mismo porcentaje cada uno, aglutinan el 63% de la distribución de la presencia publicitaria de las campañas en los medios. El Departament de Salut cuenta con un repositorio de campaña en el que se puede consultar la creatividad en varios ámbitos de la sanidad<sup>98</sup>.

**Aragón** publica un documento Excel trimestralmente en su portal de transparencia<sup>99</sup>. Se trata de información reutilizable que, en la mayoría de los casos, especifica el gasto en cada medio de comunicación por campaña.

**Andalucía** publica en el portal de transparencia resoluciones sobre la contratación de la publicidad institucional en cumplimiento de la obligación prevista en su ley de transparencia de 2014<sup>100</sup>. Sin embargo, se publica una resolución por organismo, lo que dificulta la obtención de información, en formato no reutilizable y en la

---

<sup>96</sup> Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-470>

<sup>97</sup> Memorias de publicidad institucional en Cataluña: <https://governobert.gencat.cat/es/transparencia/Gestio-serveis-publics/memoria-sobre-publicitat-institucional/>

<sup>98</sup> <https://canalsalut.gencat.cat/ca/actualitat/campanyes/>

<sup>99</sup> Campañas de publicidad institucional del Gobierno de Aragón en su portal de transparencia <https://transparencia.aragon.es/cpi>

<sup>100</sup> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública

contratación con agencias no se ofrece el dato de soporte, medio o campaña<sup>101</sup>. Es interesante la resolución de Andalucía de 2021 en la que se explica que<sup>102</sup> “facilitar la información de las tarifas de los medios, además de pertenecer al ámbito jurídico privado, puede provocar competencia desleal entre los mismos, afectando a la política de competencia establecida por la Unión Europea, la cual garantiza que las empresas compitan en pie de igualdad y de forma equitativa en el mercado interior europeo. Efectivamente ello es así puesto que, aunque los medios publiquen sus tarifas de costes por inserciones publicitarias, prácticamente todas las agencias de publicidad consiguen importantes porcentajes de descuento sobre dichas tarifas. La difusión de la información sobre dichos descuentos aplicados, sujetos a esta gran diversidad, podría provocar desequilibrios en este mercado y limitar la competencia, lo que conllevaría perjuicio tanto a los propios medios de comunicación como a las agencias de publicidad y a los propios anunciantes, papel que en este caso juega la Administración, que podría ver aumentado el importe requerido en futuras licitaciones. Esta información, además, es considerada confidencial (secreto comercial) por las propias empresas, pues deriva de la relación determinada y única que se establece entre ellas y única que se establece entre ellas. Así, el denominado test del daño se concreta en el perjuicio al poder de negociación de las agencias de medios y los propios medios, así como a la vulneración de los secretos comerciales de los medios a la hora de fijar los descuentos de mutuo acuerdo con dichas agencias. No obstante, no se considera que prevalezca el interés público sobre los intereses comerciales y otros intereses económicos de las agencias de publicidad y los propios medios, por cuanto supondría una restricción a la competencia y no se trata de una cuestión que repercuta en el ejercicio de la competencia relacionada con la comunicación de la acción institucional de la Junta de Andalucía”.

Desde 2005, en Andalucía existe el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA). De acuerdo con la ley, ante cualquier actividad de publicidad institucional que vulnere la legislación, el Consejo debe efectuar un requerimiento de cese que debe atender el prestador del servicio<sup>103</sup>. De no hacerlo, puede incurrir en una infracción grave, que la legislación audiovisual sanciona con multa de 100.001 hasta 500.000 euros para servicios de comunicación audiovisual televisiva. El CAA ha aprobado su Plan

---

<sup>101</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/informacion-economica-presupuesta-ria/gasto-publicidad.html>

<sup>102</sup> Resolución de la Dirección General de Comunicación Social de la Solicitud de Acceso a la información pública de la Junta de Andalucía EXP-2021/00000418 <https://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/res-008-2021.pdf>

<sup>103</sup> Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Estratégico para los próximos tres años (2021-23) que incluye, entre otras actuaciones, la elaboración de un informe y una guía sobre publicidad institucional<sup>104</sup>. En 2016, el CAA adoptó una serie de criterios<sup>105</sup> interpretativos sobre la forma y condiciones de las emisiones de publicidad institucional que incorporaba los pronunciamientos jurisprudenciales. El documento se dirige a los prestadores de servicios audiovisuales, los anunciantes y administraciones públicas. El CAA establece en él lo que denomina indicadores de análisis del contenido, forma y contexto del mensaje para determinar si la publicidad institucional respeta las prohibiciones legales (cuadro 37).

---

<sup>104</sup> Plan Estratégico del Consejo Audiovisual de Andalucía (2021-2023): <https://www.consejoaudiovisual-deandalucia.es/actividad/actualidad/noticias/2021/01/aprobado-el-plan-estrategico-del-consejo-audiovisual-de-andalu>

<sup>105</sup> Criterios interpretativos e indicadores sobre regulación de la publicidad institucional elaborados por el Consejo Audiovisual de Andalucía en 2016: [https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1605/criterios\\_publicidad\\_institucional\\_pleno\\_160518.pdf](https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1605/criterios_publicidad_institucional_pleno_160518.pdf)



### CUADRO 37. INDICADORES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE QUE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL NO RESPETA LAS PROHIBICIONES LEGALES ELABORADO POR EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

1. Cuando prevalece el tono laudatorio o partidista sobre el puramente informativo. En este sentido, esta finalidad debe ser sustancialmente relevante, constituyendo el núcleo o razón de ser del anuncio y no una connotación meramente accesorio.
  - En el análisis del contenido, forma y contexto del mensaje se valorará la presentación de imágenes de construcciones e infraestructuras u otros logros por parte de la Administración, focalización de imágenes en líderes políticos, la reiteración en la presentación de los mensajes y la utilización de tonos elogiosos hacia instituciones y personas.
  - Se valorará la relación del mensaje publicitario con el contexto comunicativo en el que se inserta con el fin de determinar si el marco en el que se desarrolla el anuncio condiciona el mensaje para sugerir o incitar a una toma de partido de carácter político.
2. Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
3. Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.
4. Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.
5. Que induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.
6. Se tendrá en cuenta el posible uso de técnicas subliminales que induzcan a confusión con las siglas, símbolos, ideas o expresiones.

Fuente: Criterios interpretativos e indicadores sobre regulación de la publicidad institucional elaborados por el Consejo Audiovisual de Andalucía en 2016<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> [https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1605/criterios\\_publicidad\\_institucional\\_pleno\\_160518.pdf](https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/decision/pdf/1605/criterios_publicidad_institucional_pleno_160518.pdf)

En el **Principado de Asturias**, la Consejería de la Presidencia elabora un informe anual en el que se incluirán las actividades de publicidad institucional, su importe y los adjudicatarios de los contratos celebrados. Se eleva a la Comisión de Publicidad Institucional que, como ya se ha explicado, se está formada por las administraciones y representantes de la sociedad civil y también se envía al Parlamento regional. El último informe publicado es de 2017 y se están elaborando los de los dos últimos años<sup>107</sup>. Aunque la ley excluye la publicidad comercial, este informe recoge su inversión en publicidad. Se incluye también el gasto del resto de organismos como el Parlamento y de los entes locales, aunque no de todos. Debe ser puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

El Gobierno de **Canarias** ofrece en su página web los gastos en comunicación y publicidad institucional por cada centro gestor en formato no reutilizable. No indica el gasto por soporte o medio ni se refiere a las campañas específicas<sup>108</sup>. Se publica el gasto efectuado de manera agregada en la página web de la Audiencia de Cuentas de Canarias<sup>109</sup>.

En la actualidad, la comunidad de las **Illes Balears** proporciona en su página web<sup>110</sup> un resumen de las campañas de publicidad institucional en el que se recoge el nombre de la campaña, el plazo de ejecución, el importe de cada una y el porcentaje de inversión en cada soporte (no en el medio en concreto). En este informe no se incluyen las campañas de publicidad comercial y la información sobre ellas no puede encontrarse de forma centralizada.

En la **Comunitat Valenciana** se pueden encontrar los datos de coste de las campañas por consellería, así como la inversión en cada medio por cada consellería desde 2015 a 2020<sup>111</sup>. A medida que se ha ido introduciendo la información en el portal, se han ido añadiendo detalles. De acuerdo con la ley, el órgano del Consell responsable de la publicidad institucional tendrá que comparecer anualmente ante Les Corts para presentar el informe anual.

El Plan de Comunicación de **Extremadura** incluye algunas campañas ya contratadas y se envía al Parlamento regional.

---

<sup>107</sup> Actividades de Comunicación y Publicidad Institucional. Comisión de Comunicación Institucional 2017: [https://transparencia.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/INFORMACION\\_ECONOMICA/publicidad\\_institucional/comunicacion\\_institucional\\_2017.pdf](https://transparencia.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/INFORMACION_ECONOMICA/publicidad_institucional/comunicacion_institucional_2017.pdf)

<sup>108</sup> Web de Transparencia, Gobierno de Canarias, Gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional: <https://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/temas/economica-financiera/ingresos-gastos/gastos-publicidad/>

<sup>109</sup> Audiencia de Cuentas de Canarias: <http://www.acuentascanarias.org/?q=publicidad-comunicacion-institucional>

<sup>110</sup> [http://www.caib.es/sites/publicitatinstiucional/es/global\\_de\\_campanyas\\_2021/](http://www.caib.es/sites/publicitatinstiucional/es/global_de_campanyas_2021/)

<sup>111</sup> <https://gvaoberta.gva.es/es/publicidad-y-promocion-institucional>

El portal del Gobierno de **La Rioja** dedicado a la publicidad<sup>112</sup> recoge la normativa, las campañas y sus características, metodología, gastos, los contratos abiertos y toda la información relevante sobre publicidad. También realiza un informe anual sobre las campañas de publicidad. Sin embargo, el último existente se publicó en 2019<sup>113</sup>. De acuerdo con su ley, el informe debe incluir su importe, criterios de adjudicación utilizados, los adjudicatarios de los contratos celebrados y los planes de medios correspondientes y un informe sobre la efectividad de las campañas. Aunque en este informe figura el detalle de las campañas, en él no se publica ni el plan de medios, ni el análisis de eficacia de las campañas. El informe se remite al Parlamento.

Como ya se ha mencionado, la **Comunidad Foral de Navarra** hace públicos sus planes anuales desde el año 2017. Además, con carácter semestral “rinde cuentas de estos gastos a través del Portal del Gobierno Abierto y remite la información correspondiente al Parlamento de **Navarra**. Navarra hace también pública una Memoria de Ejecución de Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra desde 2012<sup>114</sup>. En esta memoria parece de forma clara en formato reutilizable el gasto por departamento, por campaña, por soporte y por medio.

En el caso de **Murcia**, en el portal de transparencia se incluye un informe de ejecución de las campañas realizadas<sup>115</sup>, con una ficha de cada una de ellas en la que aparece la denominación de la campaña, su objetivo, la empresa adjudicataria, el presupuesto de licitación, la partida presupuestaria, la consejería, el periodo de emisión, los medios y soportes utilizados y la inversión por medio (este material no está en formato reutilizable). El informe se hace llegar a la Asamblea Regional.

En el **País Vasco**, la Comisión Interdepartamental de Publicidad del Gobierno Vasco que, como se ha visto es la encargada de elaborar un plan anual para el año siguiente, también remite una Memoria de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno Vasco al Parlamento Vasco antes de que finalice el primer periodo de sesiones en la Cámara<sup>116</sup>. En esta Memoria se incluye la siguiente información por cada campaña: denominación, objetivos, destinatario, soportes, el coste total y el desglose de cada una (cifra de la inversión en cada medio de comunicación

---

<sup>112</sup>Portal de Publicidad Institucional del Gobierno de la Rioja: <https://www.larioja.org/publicidad/es>

<sup>113</sup>Informe anual de Publicidad Institucional, 2018, Gobierno de la Rioja: <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/publicidad/images?idMmedia=1097793>

<sup>114</sup>Memorias de Ejecución Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra desde 2012 a 2020: [http://www.caib.es/sites/publicitat/institucional/es/global\\_de\\_campanyas\\_2021/](http://www.caib.es/sites/publicitat/institucional/es/global_de_campanyas_2021/)

<sup>115</sup>Informe de ejecución del Plan de Comunicación y Publicidad Institucional de la Región de Murcia en 2019: [https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Consejo\\_Gobierno/2020-06-04/punto\\_05\\_PCPI\\_2019.pdf#page=9](https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Consejo_Gobierno/2020-06-04/punto_05_PCPI_2019.pdf#page=9)

<sup>116</sup>Véase la Memoria de Publicidad y Comunicación Institucional del Gobierno Vasco de 2020: [https://www.euskadi.eus/contenidos/plan\\_departamental/01\\_plandep\\_xileg/es\\_def/adjuntos/MEMORIA-TOTAL-PUBLI-GV-2020.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/01_plandep_xileg/es_def/adjuntos/MEMORIA-TOTAL-PUBLI-GV-2020.pdf)

concreto, coste de la creatividad, producción y planificación y el nombre de la empresa que ha realizado estas tareas). La Administración vasca también mantiene una página web con la creatividad de las campañas. Esta información se ofrece en formato PDF.

En las comunidades autónomas donde existe información sobre las campañas (ya sea de las previstas o de las ya ejecutadas), los datos no están en formato reutilizable, están en PDF protegido (por ahora Valencia, Asturias, Extremadura y Baleares).

CUADRO 38. ORGANIZACIÓN DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2022)

	Andalucía	Aragón	P. de Asturias	Illes Balears	Islas Canarias	Castilla y León	Cataluña
Año de la norma vigente	2005	2003	2006	2010	2007	2009	2000
Comisión Asesora con miembros externos	No	No	Sí	Previsto, no creado	No	No	Sí
Reparto competencial por soporte	No	No	No	No	No	Sí	n.d.
Coordinación de imagen institucional	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	n.d.
Coordinación de Plan de Medios	Sí	Sí	Sí	Sí, DGC	Sí	Sí	n.d.
Contrato externo creatividad	Sí	Sí	Sí	No	No siempre	Sí	Sí
Contrato directo con los medios	n.d.	Sí	Excepcional	No	n.d.	Sí	n.d.
Contrato a través de agencias	Sí	No	Sí	Sí	n.d.	Sí	Sí
Control de implementación campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación Impacto	Sí	No	Solo alguna	No	n.d.	Algunas, pero no se publican	Algunas
Criterios formales en una norma	No	Difusión, territorialidad, audiencia	No	Audiencia, territorialidad, otros	No	Audiencia, territorialidad, pluralidad de medios, otros	Impacto social, difusión, territorialidad
Criterios adicionales en una norma	No	No	No	No formalmente	No	No	No
Transparencia	2015-2022	2016-21	No	2020-21	2022	2014-21	2007-21
*Publica el plan	No	No	No	Sí	No	Sí	No
*Publica memoria final	No	Sí	Sí		No	No	Sí
Publica el gasto realizado en cada medio	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Rendición de cuentas a terceros	No	Sí	Parlamento regional		No	No	Sí

	C. Valenciana	Extremadura	La Rioja	Murcia	Navarra	País Vasco
Año de la norma vigente	2018	2013	2017	2018	2003 (Orden foral)	2018
Comisión Asesora con miembros externos	No	Puntual	No	No	No	No
Reparto competencial por soporte	No	No	No	No	No	No
Coordinación de imagen institucional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Coordinación de Plan de Medios	Cada consellería; No, DGPI	Sí, DCI	Sí	Sí	Sí	Sí
Contrato externo creatividad	Sí	Excepcional	Sí	Sí	Sí	Sí
Contrato directo con los medios	Excepcional	Sí	Sí	No	n.d.	
Contrato a través de agencias	Sí	Sí	Sí	Sí	n.d.	Sí
Control de implementación campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación Impacto	Algunas campañas (ROI, impacto)	No	Sí	No	n.d.	En algunas campañas
Criterios formales en una norma	Audiencia, territorialidad, características destinatarios	No	No en norma pero sí en plan de public.	No	Audiencia	No
Criterios adicionales en una norma	No medios con publicidad de comercio sexual, apuestas accesibles a menores	No	No	No	No	No
Transparencia	2015-21	Sí	2016-2021	2018-22	2012-21	
Publica el plan	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Publica memoria final	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Publica el gasto realizado en cada medio	Sí	Publica nombre medios que participan pero no la cuantía	No	Sí	Sí	Sí
Rendición de cuentas a terceros	Previsto al Parlamento regional (no implementado)	Parlamento regional	Sí	Sí	Parlamento regional	Parlamento regional

Fuente: Elaboración propia.

# 5.

## PROPUESTAS

En los apartados anteriores se han analizado las características de la gestión de la publicidad institucional tanto en Castilla y León como en la Administración General del Estado y en otras comunidades autónomas con el fin de identificar buenas prácticas. Adicionalmente, se ha examinado la literatura científica y la producida por las administraciones públicas y organizaciones internacionales sobre las características, la gestión y los debates generales sobre la publicidad institucional. El análisis realizado permite formular una serie de propuestas para mejorar con carácter general la eficacia de la gestión de la publicidad institucional en Castilla y León.

### **Propuestas relativas a la gobernanza y planificación**

- **Revisión del modelo de reparto competencial por soportes.**

**Las campañas que se incluyen en los medios digitales se gestionan principalmente desde la Consejería de la Presidencia** de la Junta, incluso aunque se trate de campañas sectoriales de cada una de las consejerías. Esta división concentra la carga administrativa derivada de la gestión de la compra de los espacios en los medios digitales en una única unidad, con posibles ganancias de eficiencia, pero conlleva la necesidad de una coordinación extra y puede incluso derivar en conflictos si alguna consejería intenta utilizar todos los soportes cuando pone en marcha una campaña. Esta gobernanza de la comunicación de los medios digitales no se ha observado en ninguna otra comunidad autónoma ni en la Administración General del Estado.

**Se recomienda revisar este reparto competencial por soportes ya que puede interferir en la estrategia de difusión publicitaria de cada campaña y dificultar la coordinación.**

- **Elaboración de un plan de publicidad más detallado.**

La Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, establece la necesidad de elaborar una planificación en la que se recojan las previsiones de actuación en esta materia de la Administración de la comunidad y sus entes adscritos.

Aunque en esta planificación se indica para cada campaña su finalidad, el tipo de campaña, la fecha de ejecución, el soporte en el que se desarrollará y la consejería o, en su caso, el ente que la ejecutará, se observa cierta generalidad en las respuestas. Por ello, sería recomendable que se elaborase **un plan de publicidad más detallado**, en el que se incluyese una **descripción precisa de la campaña, de los objetivos de esta y de la población objetivo a la que se quiere llegar**. Datos más precisos sobre el alcance del problema que se desea abordar o corregir ayudan a justificar mejor la necesidad de la campaña, a desarrollar la creatividad y el plan de medios, así como a evaluarla la campaña.

Adicionalmente, como realiza alguna comunidad autónoma, se podría elaborar y publicar una metodología a seguir para la elaboración de esta planificación de publicidad y también una guía donde se recojan las normas aplicables y los modelos de pliegos a utilizar en la contratación de los medios de comunicación.

- **Creación de una comisión asesora externa e independiente de publicidad institucional.**

Sería recomendable, como se observa en alguna comunidad autónoma, crear una comisión asesora externa e independiente, que **aconseje** a la Administración autonómica **en materia de publicidad institucional** y **supervise** si la comunicación institucional sirve con objetividad a los intereses generales y se adecua a los principios de la Ley 4/2009, de Publicidad Institucional de Castilla y León de eficacia y eficiencia.

## **Propuestas relativas a la contratación de la creatividad y de espacio en los medios**

- **Promover la profesionalización de la creatividad de la publicidad institucional.**

**En la mayoría de las consejerías la creatividad se realiza por completo con medios propios** y en ocasiones se encargan del diseño personas que no cuentan con un alto grado de especialización. En campañas con recursos modestos, esta práctica es percibida como un ahorro que permite destinar más recursos a la difusión de la campaña. **En otros casos, la creatividad se contrata externamente**, recurriendo a agencias especializadas, principalmente en el caso de las campañas más relevantes.

Teniendo en cuenta que la creatividad es un elemento clave en el impacto que las campañas pueden tener sobre el recuerdo del ciudadano, **se recomienda la profesionalización de la creatividad de la publicidad institucional**, por ejemplo, mediante la creación de un órgano técnico en la Dirección General de Comunicación, formado por personal cualificado, que centralice, asesore o coordine los procesos de creatividad de las campañas.



- **Avanzar hacia un cierto grado de unificación de los criterios de contratación.**

A diferencia de lo que ocurre en otras comunidades autónomas, donde existe más homogeneidad, las consejerías y, en ocasiones, los centros directivos de cada consejería son los que deciden el instrumento jurídico a través del cual se contrata la compra de espacio en los medios para difundir la publicidad institucional.

**Sería aconsejable, por motivos de eficiencia, que se avanzase hacia cierta homogeneización de los instrumentos y los criterios de contratación de las distintas consejerías.** Esto se podría lograr reforzando el papel coordinador de la **Dirección General de Comunicación de la Consejería de la Presidencia, que además podría conseguir una mayor capacidad de negociación si centralizase la relación con los medios de comunicación.** Esta Dirección podría licitar un acuerdo marco para la contratación directa con los medios o bien realizarlo a través de una agencia de medios.

## **Propuestas relativas a los procedimientos de evaluación**

- **Exigir en los pliegos que las agencias de medios publiquen la cuantía que gastan en cada medio de comunicación.**

En aquellos casos en los que se recurra a una agencia de medios, con el fin de evitar la opacidad de los criterios de negociación entre las agencias y los medios y el desconocimiento de la cuantía final recibida por los medios, se recomienda, como ya realiza alguna consejería, **la inclusión en los pliegos de la obligación de la adjudicataria del contrato de especificar el pago que se ha efectuado a cada medio.**

- **Clarificar en cada campaña la importancia relativa de los objetivos reconocidos en el acuerdo de diciembre de 2020, para poder diseñar en cada caso un plan de medios adecuado, establecer las métricas apropiadas y evaluar su cumplimiento.**

En enero de 2021 entra en vigor un nuevo acuerdo de la Junta de 30 de diciembre de 2020, cuyos objetivos son “promover la garantía de pluralidad de medios, la accesibilidad de estos a la publicidad institucional, así como la consideración del impacto publicitario y las audiencias, el equilibrio territorial, la eficiencia del uso de los recursos públicos en la información que se facilita a los ciudadanos a través de la publicidad institucional”.

Para cada campaña sería recomendable determinar la relevancia de cada uno de estos objetivos, con el fin de poder diseñar un plan de medios apropiado y establecer las métricas apropiadas y evaluar su cumplimiento.

- **Reforzar los principios de eficacia y eficiencia en los criterios de contratación.**

**Los criterios de contratación de la publicidad institucional en Castilla y León han evolucionado con el tiempo.** La LPICyL de 2009 establecía que la contratación de la publicidad institucional debía tener en cuenta datos de audiencia y difusión y estos criterios se han ido concretando a lo largo del tiempo, con diversos acuerdos, suscritos en 2014, 2015, 2020 y 2021 lo que refleja el deseo de clarificar los criterios de contratación. En la Resolución de 10 de septiembre de 2020, por la que se desarrolla el Acuerdo 72/2014, de 9 de octubre, de la Junta de Castilla y León se ratifica la necesidad de contar con sistemas de medición, pero se insiste especialmente en la necesidad de garantizar el criterio de accesibilidad universal, lo que supone una matización importante a la utilización de métricas de audiencia. En enero de 2021 entra en vigor un nuevo Acuerdo de la Junta de 30 de diciembre de 2020, cuyos objetivos son “promover la garantía de pluralidad de medios, la accesibilidad de estos a la publicidad institucional, así como la consideración del impacto publicitario y las audiencias, el equilibrio territorial, la eficiencia del uso de los recursos públicos en la información que se facilita a los ciudadanos a través de la publicidad institucional”.

**Se recomienda reforzar los principios de eficacia y eficiencia en los criterios de contratación** concretando la forma en la que se van a garantizar y articulando mecanismos que los evalúen. Adicionalmente, se sugiere **reforzar la importancia de la afinidad temática**, además de la audiencia y el equilibrio territorial, para llegar mejor al *target* de las campañas.

- **Potenciar la evaluación de las campañas.**

**La ley 4/2009 de publicidad institucional en Castilla y León no hace una mención explícita de la evaluación de la publicidad institucional**, establece únicamente que la Comisión de Secretarios Generales actuará como órgano colegiado de estudio, análisis, planificación y seguimiento de las actividades de publicidad institucional.

En el caso de la Junta, como ocurre también en otras comunidades autónomas, **la gran mayoría de las campañas no se evalúan** y ello se debe a motivos muy diversos, como son la reducida disponibilidad económica para realizar una evaluación o la existencia de un margen escaso para diseñar planes de medios distintos a los existentes. **La Junta evalúa algunas de sus campañas más costosas, pero sin publicar estas evaluaciones.** Por otro lado, la **ausencia de profesionales con experiencia en la evaluación** de la publicidad institucional en las consejerías no ha ayudado a que se pongan en marcha iniciativas de evaluación.

Por todo ello se realizan una serie de propuestas que ayudan a fomentar los mecanismos de evaluación en la publicidad institucional:

- **Desarrollar un marco de evaluación de la publicidad institucional siguiendo las mejores prácticas internacionales**, que tenga en cuenta los *inputs* (el análisis previo al lanzamiento de la campaña), los *outputs* o resultados (si se ha alcanzado la audiencia prevista), los *outtakes* (cómo se ha recibido la campaña por la audiencia), el impacto de la campaña en la audiencia (cambio de actitudes) y en la propia organización (en términos de reputación o ahorro de costes, por ejemplo).
- **Evaluar campañas que superen un umbral presupuestario determinado, las que se repitan periódicamente y aquellas que sean de especial interés para las consejerías**, aunque no alcancen dicho umbral.
- **Utilizar las evaluaciones como punto de partida para el rediseño de las campañas.**
- **Publicar los resultados de las evaluaciones de las campañas.**
- **Fomentar la contratación de profesionales con experiencia en evaluación** para poder realizar evaluaciones de las campañas con medios propios o, como hace la Administración central, mediante un contrato centralizado con una o varias empresas especializadas que lleven a cabo las evaluaciones.

## Propuestas relativas a la transparencia y la rendición de cuentas

- **Homogeneizar la información sobre publicidad institucional que poseen las distintas consejerías.**

**Siguiendo las buenas prácticas, la Junta de Castilla y León publica la información relativa a la publicidad institucional en la página web de datos abiertos de Castilla y León en formato tratable** (Excel, CSV, JSON) desde el año 2014 hasta la actualidad. Además, se cuenta con una interfaz de usuario que permite realizar una explotación descriptiva básica de los datos.

**Los datos disponibles sobre las acciones de publicidad institucional son heterogéneos, al variar la codificación según consejería, y no aparecen suficientemente desagregados para permitir conocer con exactitud como se distribuye el gasto** en publicidad institucional entre los medios de comunicación y así garantizar la transparencia de las inversiones realizadas. En particular, se echa en falta una información más detallada con el desglose por campaña y en ocasiones información desagregada sobre algún medio de comunicación.

Por ello, para poder realizar un seguimiento preciso y periódico del gasto efectuado en comunicación institucional se propone que se homogenicen los datos y se publiquen lo más desagregados posible.

- **Publicar una memoria anual sobre la inversión realizada en publicidad institucional.**

Además, sería conveniente que se publicase una memoria anual sobre la inversión realizada en publicidad institucional, al igual que hacen otras comunidades autónomas, donde se muestre información sobre las campañas realizadas por la Junta, su calendario, imágenes de la creatividad, el gasto por campaña y por medio de comunicación y el gasto por soporte. Esta memoria se remitiría a las Cortes de Castilla y León, para que puedan ejercer su función de control, como recoge la Ley 4/2009.

- **Justificar los motivos por los que, en ocasiones, se decide invertir en medios no auditados.**

De algunos medios, fundamentalmente los nuevos o los de reducida dimensión, no se dispone de la audiencia y difusión. En este caso los criterios de contratación impiden que se invierta en ellos, dado que no están auditados, pero pueden ser apropiados para un determinado público por razones de afinidad temática, por ejemplo. Por ello se propone que en aquellas ocasiones en las que se decida invertir en medios no auditados, se justifiquen los motivos, con el fin de no excluir a ningún medio, pero a su vez garantizar el correcto uso dado a los fondos públicos.

## **Propuestas relativas a la distribución de la publicidad entre los medios de comunicación**

- **Reforzar la aplicación del criterio de audiencia en la asignación de los fondos de las campañas entre los soportes y los medios, incorporando la dimensión territorial, sociodemográfica o de afinidad temática necesaria en función de la población objetivo de cada campaña.**

En el análisis realizado se detecta, por lo general, una definición genérica de los objetivos y colectivos a los que van dirigidas las campañas y una contratación de los medios no siempre acorde al *target* de la campaña.

En particular se observa un **uso de la prensa escrita elevado y poco justificado en base a criterios de audiencia**. El gasto en este medio se mantiene estable a lo largo del tiempo, representando alrededor del 60% del gasto total, a pesar de ser el medio que más audiencia ha perdido en los últimos años en todos los segmentos de edad y en todas las cabeceras de prensa. Gran parte del gasto efectuado en prensa se concentra en tres grupos de medios y en particular en dos medios de prensa escrita que cuentan con una elevada difusión. La parte restante del gasto se reparte de manera generalizada entre los demás medios, pero sin obedecer a criterios de difusión.

En sentido contrario, a pesar de que la penetración de las **plataformas digitales** y el consumo de internet ha experimentado un fuerte aumento con los años, alcanzando una **penetración próxima al 80%** en 2019, el **gasto en medios digitales sigue siendo muy reducido en términos relativos**. Un comportamiento análogo se observa en el caso de la **televisión**, que mantiene una **penetración estable y elevada para todos los grupos de edad**, mientras que la inversión en este soporte es muy reducida. Esto ha sido justificado por los altos costes de producción y emisión en la televisión nacional y en las cadenas con más audiencia. Hay que destacar que, aunque hasta hace poco apenas existían cadenas de televisión en Castilla y León distintas a RTVCyL, en marzo de 2021 la Junta otorgó 24 licencias de Televisión Digital Terrestre local, lo que supone la aparición de nuevos canales de televisión con posibilidad de ser contratados en materia de publicidad institucional.

- **Encargar un estudio independiente de la penetración de los medios (prensa, medios digitales, radio y televisión) entre los distintos grupos sociodemográficos, si las métricas oficialmente reconocidas no cuentan con el detalle suficiente.**
- **Convendría reformar la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional.**

Se propone una reforma de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional, para que incluya algunas de las propuestas que se realizan en este informe, como:

- La incorporación de unos criterios de distribución del gasto entre los medios de comunicación claros y comunes para las distintas consejerías.
- La clarificación del principio de accesibilidad a la publicidad institucional, su relevancia y métricas para evaluar su cumplimiento.
- La publicación de una memoria anual sometida a control parlamentario, que permita garantizar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto en publicidad.
- La introducción de mecanismos de evaluación de la publicidad institucional y la publicación de las evaluaciones realizadas.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez



# 6.

## REFERENCIAS

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>

Campbell, L., Quincy, C., Osserman, J., Pedersen O.K. (2013). "Coding In-depth Semistructured Interviews: Problems of Unitization and Intercoder Reliability and Agreement". *Sociological Methods & Research*, 42(3): 294-320.

Capano, G., Pritoni, A., Vicentini, G. (2020). "Do policy instruments matter? Governments' choice of policy mix and higher education performance in Western Europe". *Journal of Public Policy*, 40(3), 375-401. doi:10.1017/S0143814X19000047

Cortés González, A. (2008). "Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz", *Revista Latina de Comunicación Social*, (63), 98-105. La Laguna (Tenerife). [http://www.revistalatinacs.org/2008/11\\_Malaga/Alfonso\\_Cortes.html](http://www.revistalatinacs.org/2008/11_Malaga/Alfonso_Cortes.html). DOI: 10.4185/RLCS-63-2008-758-098-105

Vargas, F., Restrepo, R. (2019). "Los instrumentos de política pública. Una mirada transdisciplinar". *Cuadernos de Administración*. 35 (63). 101-113, Cali, Colombia.

Guichot, E. (2016). "El reparto de la publicidad institucional entre los medios de comunicación: transparencia, objetividad y control". *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, 85-125.

Galan, L., Osserman, J., Parker, T., Taylor, M. (2021). "How Young People Consume News and The Implications For Mainstream Media". Flamingo commissioned by the Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-02/FlamingoxREUTERS-Report-Full-KG-V28.pdf>

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Chatham, USA: Chatham House Publishers.

Hood, C. (2006). "The Tools of Government in the Information Age". En M. Moran., M. Rein, & R. Goodin. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, (pp. 469-481). Nueva York: Oxford University Press.

Howlett, M., Kim, J., Weaver, P. (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, 23(1), 129-151.

Howlet, M., (2009). "Government Communication as a Policy Tool". *The Canadian Political Science Review*, 3(2). 23-37.

Howlet, M., Mukherjee, I. (2017). "Policy design: From tools to patches". *Canadian Public Administration. Administration Publique du Canada*, 60(1) 140-144.

InfoAdex (2022). *Estudio InfoAdex de la Inversión Publicitaria en España 2022*. <https://www.infoadex.es/home/estudio-infoadex-de-la-inversion-publicitaria-en-espana-2022/>

Luoma-aho, V., Canel, M.ª J. (Eds.) (2020). *The Handbook of Public Sector Communication*. Wiley Blackwell.

Macnamara, J. (2018). "A review of new evaluation models for strategic communication: Progress and gaps". *International Journal of Strategic Communication*, 12(2), 180-195. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1428978>

Macnamara, J. (2020). "New Developments in Best Practice Evaluation: Approaches, Frameworks, Models and Methods". En Luoma-aho, V., Canel, M.ª J. (Eds.). *The Handbook of Public Sector Communication*, 435-454. Wiley Blackwell.

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

Martínez Pastor, E., Vizcaíno-Laorga, R. (2008). "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social* (63), 91-98. La Laguna (Tenerife). [http://www.revistalatinacs.org/2008/10\\_Fuenlabrada/Vizcaino\\_y\\_Martinez.html](http://www.revistalatinacs.org/2008/10_Fuenlabrada/Vizcaino_y_Martinez.html). DOI: 10.4185/RLCS-63-2008-757-091-098

OCDE (2021). *Report on Public Communication. The Global Context and the Way Forward*. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-report-on-public-communication\\_22f8031c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en)

Pacheco-Vega, R. (2020). "Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology". *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22:5, 620-635, [DOI:10.1080/1523908X.2020.1792862](https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792862)

Pal, L. (2014). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto, Canada: Nelson Higher Education.



Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

Tansey, O. (2007). Process Tracing and elite interviewing: a case for non- Probability Sampling. *Political Science & Politics*, 40(4): 765-772.

Vedung, E. (1998). "Policy instruments: typologies and theories". Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., Vedung, E. (Eds.). *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, USA: Transaction publishers.

Zerfass, A., Volk Sophia Ch. (2020). "Aligning and Linking Communication with Organizational Goals", en Luoma-aho, V., Canel, M.ª J. (Eds.) *The Handbook of Public Sector Communication*. 417-434. Wiley Blackwell.



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[info@airef.es](mailto:info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)

 [@AIReF\\_es](https://twitter.com/AIReF_es)