

Comité Directivo de 1 de diciembre de 2022

En Madrid, siendo las 09:00 horas del día 1 de diciembre de 2022, se reúne el Comité Directivo de la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AAI (en adelante, "AIReF"), en su sede de la calle José Abascal 2-4 de Madrid, con asistencia de:

Presidenta:

Doña Cristina Herrero Sánchez.

Vocales:

Don Ignacio Fernández-Huertas Moraga. Director de la División de Análisis Presupuestario.

Doña Esther Gordo Mora. Directora de la División de Análisis Económico.

Don José María Casado García. Director de la División de Evaluación del Gasto Público.

Secretario- Vocal:

Don Diego Pérez Martínez.

Director de la División Jurídico-Institucional.

Se ha enviado por correo electrónico la documentación referente a los asuntos a tratar y se abre la sesión con la lectura del orden del día, que incluye los siguientes puntos:

1. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

El Comité Directivo aprueba por unanimidad el acta de la sesión anterior.

2. Estudio sobre la gestión de la publicidad institucional en la Junta de Castilla y León (2014-2019).

El Director de la División de Evaluación del Gasto Público presenta al Comité Directivo las principales líneas del Estudio sobre la gestión y el gasto en publicidad institucional de la Junta de Castilla y León en el periodo comprendido entre 2014 y 2019, encargado a la AIReF por el Consejo de Gobierno de la Junta.

La AIReF elaboró un Plan de acción para la realización de este estudio, que fue aprobado por dicho Consejo de Gobierno el 20 de agosto de 2020. En él se previó realizar primero una estimación del gasto en este tipo de publicidad por parte de la Administración autonómica y describirlo, así como analizar con detalle los procedimientos de gestión, los criterios de asignación de fondos y la eficacia de la publicidad institucional. Igualmente, el análisis debía identificar áreas de posible mejora y buenas prácticas en esta y otras instituciones, que pudieran inspirar reformas

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. Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

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

para contribuir a la gestión eficaz, eficiente y transparente de la publicidad institucional en la Junta de Castilla y León.

La evaluación pone de manifiesto la trascendencia de la publicidad institucional en el sistema de medios. 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. Además, aunque el gasto representa una parte modesta del 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. Asimismo, el gasto público en publicidad es frecuentemente objeto de discusión por sus efectos sobre el sistema de medios y porque puede llegar a comprometer la pluralidad informativa. 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.

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

La evaluación revela que la trascendencia de la publicidad institucional 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 los cambios normativos de 2009 a 2021 muestra el interés por mejorar la eficacia y la eficiencia de la publicidad institucional. Además, revela cómo la Junta ha tratado de equilibrar estos requisitos con otro tipo de criterios, aunque la combinación de ambos en cada momento ha podido dificultar dejar claro en qué medida quedan garantizados otros propósitos como llegar a la ciudadanía de la forma más eficaz y eficiente posible.

Para mejorar la eficiencia de esta política pública, se propone una revisión del modelo de reparto competencial diferenciado por soportes, 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, se propone reformar la Ley 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.

También se propone clarificar en cada campaña la importancia relativa de los objetivos, para poder diseñar en cada caso un plan de medios adecuado, establecer las métricas apropiadas y evaluar su cumplimiento. Además, se sugiere 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

En el análisis de la gobernanza y planificación de las necesidades en publicidad institucional, queda constatado que solo en Castilla y León 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, excepto para campañas específicas de esta Consejería. 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.

Respecto a los procedimientos de contratación, a diferencia de lo que ocurre en otras CCAA, donde existe más homogeneidad, hay 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 y, en algunos casos, incluso a nivel de centro directivo. Además, los criterios de contratación de la publicidad institucional en Castilla y León han evolucionado con el tiempo, especialmente en la normativa reciente de 2020, 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.

Por lo que se refiere a los mecanismos de evaluación, en el caso de la Junta, como ocurre también en otras CCAA, 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 cómo se distribuye el gasto efectuado entre los medios de comunicación.

También se ha analizado 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 con base en 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 limitado de campañas de publicidad. Por ello, se propone, reforzar la aplicación del criterio de audiencia en la asignación de los fondos de las campañas en función de la población objetivo de cada campaña.

Además del caso de Castilla y León, se han estudiado las características de la gestión de la publicidad institucional en la AGE y en doce CCAA 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 la vista de lo expuesto, la Presidenta de la AIReF, previa deliberación favorable del Comité Directivo, acuerda: (i) aprobar el “Estudio sobre la gestión de la publicidad institucional en la Junta de Castilla y León (2014-2019)”; (ii) su remisión a dicha Comunidad Autónoma; y (iii) su publicación en la página web de la institución, una vez maquetado.

3. Ruegos y preguntas.

No hay ruegos ni preguntas.

Y no habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión a las 11:00 horas del día arriba indicado, de todo lo cual, yo como Secretario doy fe.

LA PRESIDENTA DE LA AIReF V.B



Cristina Herrero Sánchez

EL SECRETARIO



Diego Pérez Martínez