

*Cómo citar este texto:*

Galletero-Campos, B. (2022). La publicidad institucional y la sombra de la discrecionalidad: regulación, inversión en medios y control parlamentario en Castilla y León, *Derecom*, 33, 137-160, <http://www.derecom.com/derecom/>

## **LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL Y LA SOMBRA DE LA DISCRECIONALIDAD: REGULACIÓN, INVERSIÓN EN MEDIOS Y CONTROL PARLAMENTARIO EN CASTILLA Y LEÓN**

## **INSTITUTIONAL ADVERTISING AND THE SHADE OF DISCRETION: REGULATION, MEDIA INVESTMENT AND PARLIAMENTARY CONTROL IN CASTILLE-AND-LEON**

©Belén Galletero-Campos  
Universidad de Castilla-La Mancha (España)  
Belen.galletero@uclm.es

### **Resumen**

Este artículo analiza, de una parte, la evolución regulatoria que ha sufrido la contratación de publicidad institucional en Castilla y León desde la aprobación de la Ley 4/2009, de Publicidad institucional de Castilla y León; y, de otra, los importes que en este concepto se han abonado desde el gobierno autonómico a medios de comunicación durante el periodo 2014-2020. El interés en estudiar este caso particular es que por primera vez en una Comunidad Autónoma un acuerdo de gobierno en 2019 entre las formaciones políticas Partido Popular y Ciudadanos ha impulsado acciones para auditar la gestión en la materia, lo que revela una sospecha de discrecionalidad en el reparto de fondos de este tipo de campañas. Los datos cuantitativos y el análisis de las comparecencias políticas en las Cortes de Castilla y León confirman que es pertinente una reforma de la Ley de 2009, así como el establecimiento de métodos de rendición de cuentas que se orienten a una mejor planificación y evaluación de las campañas. Todo ello redundaría en una comunicación más eficaz a la ciudadanía bajo el principio de eficiencia y racionalidad en el gasto que se presupone a todo organismo público.

### **Summary**

In this paper, we analyse, on the one hand, the regulatory evolution of the contracting of institutional advertising in Castille & León since the approval of Law 4/2009, on Institutional advertising in Castille & León; and, on the other hand, the funding by the regional government to the media during the period 2014-2020. The interest in studying this particular case is that for the first time in an Autonomous Community a government agreement, in 2019, between the political parties Peoples' Party (Partido Popular) and Citizens (Ciudadanos) has promoted actions to audit the expenditure management, thus revealing the suspicion of discretionality in the deliveries of funds for this type of campaigns. The quantitative data and the analysis of the

political speeches on this matter in the Autonomous Parliament confirm that an amendment of Law 4/2009 is needed as well as the establishment of accountability oriented towards an improved planning and evaluation of the advertising campaigns. These approaches would result in a more effective communication to citizens under the principles of efficiency and rationality in spending that are presumed in all public bodies.

**Palabras clave:** Publicidad institucional. Legislación autonómica. Castilla y León. Política de medios de comunicación. Inversiones.

**Keywords:** Institutional advertising. Regional regulations. Castille & León. Media policy. Investments.

## 1.Introducción

La publicidad institucional es una de las modalidades de comunicación que establecen las administraciones públicas con la ciudadanía (Martínez Pastor, 2015) en la que una información se distribuye en formatos publicitarios con el objetivo de difundir cuestiones legales, administrativas, cívicas y sociales de interés general y de utilidad pública (Pineda Cachero y Rey, 2009). Además, se materializa a través de una relación contractual entre instituciones públicas u organismos de gobierno y medios de comunicación. El hecho de que su materia prima sea la información y de que el Estado sea el anunciante confiere a estas campañas una naturaleza especial desde el punto de vista jurídico, quedando afectadas, en primer lugar, por el derecho constitucional recogido en el artículo 20 (Constitución española, 1978) a *comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*, que atañe tanto a la capacidad de la ciudadanía de tener acceso a información relevante como a los medios de comunicación, que deben poder acceder a este tipo de contratos en igualdad de condiciones y sin discriminación. X

El concepto de publicidad institucional no encuentra claro acomodo en el ámbito jurídico, pues se puede diferenciar entre aquella en la que la administración pública fomenta la contratación o venta de determinados bienes o servicios, en cuyo caso desarrollaría *una actividad publicitaria típicamente económica* (Vázquez Pena, 2013, p. 448) y se regiría por la Ley 34/1988, General de publicidad; y aquella en la que se busca la transmisión de unos determinados mensajes de interés público (Vázquez Pena, 2013, p. 448). Sin embargo, en la gestión con frecuencia se mezclan y agrupan las dos consideraciones bajo una misma denominación, haciendo más difícil si cabe la evaluación de las campañas, con distintos fines en cada caso.

A nivel estatal España se rige por la Ley 29/2005, de Publicidad y comunicación institucional, si bien con anterioridad ya se habían promulgado leyes autonómicas en Andalucía, Extremadura, Cataluña, Valencia y Aragón, y una orden foral en la Comunidad de Navarra. Aunque es solo de aplicación para las campañas realizadas por la Administración General del Estado, actúa como “común denominador” (Martínez-Pastor y Vizcaíno-Laorga, 2008: 92) para los desarrollos legislativos autonómicos y como paraguas normativo en aquellas Comunidades Autónomas – Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha y Cantabria - donde no hay legislación específica. Además, otras dos leyes estatales son de aplicación en este tipo de contratos: la Ley

9/2017, de Contratos del sector público, en lo que atañe a su licitación, y la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo que se refiere al derecho de la ciudadanía a conocer los medios de comunicación con los que se suscriben contratos y las cuantías de los mismos, si bien no se menciona de manera específica la publicidad institucional. Para algunos autores (Aguado-Guadalupe, 2018), este marco regulatorio precisa una actualización, con un mayor desarrollo en lo que atañe a los contratos publicitarios y el establecimiento de obligaciones, más allá de las recomendaciones o sugerencias que recoge la ley en su versión actual. Además, como señala Magallón (2021, p. 79), uno de los problemas de la ley estatal es que no integra *la rendición de cuentas de las campañas comerciales o mercantiles de la Administración General del Estado, dejando un margen de excepcionalidad y opacidad*.

En los últimos años se ha experimentado una creciente concienciación ciudadana acerca del derecho de acceso a la información, unida a la implantación de mecanismos como los portales de transparencia y a una cada vez mayor exigencia de rendición de cuentas a las administraciones públicas. Se puede hablar de una corriente internacional ya asentada en la base según la cual la transparencia y el derecho de acceso a la información gubernamental son aspectos esenciales para el ejercicio democrático (Moreno-Sardá, Molina-Rodríguez-Navas y Simelio-Solà, 2017), para promover la acción política y la participación de la ciudadanía e, incluso, para prevenir la corrupción (Carlo Bertot *et al.*, 2010). Este contexto ha derivado en un profuso desarrollo normativo sobre publicidad institucional a nivel autonómico, dando lugar a la aprobación de nueve normas autonómicas con posterioridad a la ley estatal: Asturias (2006), Canarias (2007), Castilla y León (2009), País Vasco (2010), Baleares (2010), Extremadura (2013), La Rioja (2017), Murcia (2018) y Comunidad Valenciana (2018).

Al mismo tiempo, también ha ido *in crescendo* el grado de definición de las leyes en aspectos como los criterios de actuación o los organismos objeto de su aplicación. Un ejemplo es la última norma aprobada, en la Comunidad Valenciana, la Ley 12/2018, de Publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas, cuyas obligaciones no afectan solo a instituciones públicas autonómicas y locales sino también a cualquier entidad, empresa, fundación o asociación que haya sido fundada, creada o constituida con fondos públicos total o mayoritariamente (art.3). A pesar de que actualmente la situación en España sigue siendo de heterogeneidad, tanto en el desarrollo normativo como en la facilidad de acceso a información pública en la materia a disposición de la ciudadanía (Galletero-Campos y López-Cepeda, 2018; Galletero-Campos y Álvarez-Peralta, 2021), cada vez hay una mayor concienciación de la necesidad de vigilancia de partidas públicas destinadas a este tipo de comunicación, pues puede derivar en efectos políticos (Feliu-García y Feliu-Albaladejo, 2016) al tratar de vehicular una imagen concreta de la gestión gubernamental o al legitimar acciones o decisiones.

Hay que considerar que incluso cuando adopta un aspecto aparentemente imparcial, la publicidad del Estado no es neutra, pues *tiene la función persuasiva de generar "opinión pública", es decir, de inculcar en los ciudadanos determinados tipos de conocimientos, creencias, valores, etc.* (Ruiz Collantes, 2009, p. 269). Precisamente suele ser cuestionada por su posible uso partidista, lo que se ha venido calificando como "autobombo" (Álvarez-Peralta y Franco, 2018). Sin embargo, más allá del mensaje, otra forma de control es su aportación en términos económicos como vía de ingresos a los medios de comunicación. Desde 2010 los medios locales, en especial la prensa en papel, viven en un escenario de crisis y pérdida de ingresos, fruto de la transición digital, de la cultura de la gratuidad de la información y del descenso publicitario, lo

que puede derivar en una importante dependencia de los fondos que llegan a través de estos contratos publicitarios con la administración, que se convierte en un anunciante esencial para su supervivencia. Así, la inversión en unos medios en detrimento de otros se convierte en un acicate para lograr una orientación afín, como han demostrado estudios previos señalando el clientelismo forjado en Cataluña con los medios independentistas (Fernández Alonso y Badía Masoni, 2021).

### 1.1 El caso de Castilla y León

Hasta el momento varios trabajos se han ocupado de la gestión de la publicidad institucional por parte de las administraciones autonómicas. En particular, se localizan estudios de caso en Valencia (Feliu-Feliu, 2010), Galicia (Feliu-Quintas, 2010), Cataluña (Feliu-Feliu, 2011; Fernández Alonso y Badía Masoni, 2021) y Andalucía (Fernández-Feliu, 2012).

Castilla y León es una de las trece Comunidades Autónomas que han desarrollado legislación específica y que se propone aquí como caso de estudio. A modo de apunte para comprender el contexto mediático, hay que señalar que la evolución de la estructura de medios en esta Comunidad Autónoma desde el estallido de la crisis de 2008 se caracteriza por la crítica situación de la prensa impresa, en declive y con varias cabeceras extintas, y la proliferación de medios digitales. Además, se constata una *extraordinaria y creciente concentración de medios en manos de los grupos Promecal y Edigrup Media*, en especial, en los sectores de prensa impresa y televisión (Sanz-Hernando, 2017, p. 639), aserción que se constatará a lo largo de este trabajo.

El interés en esta autonomía es que es la única en la que se ha abierto, de manera paralela, una Comisión de Investigación en el Parlamento Autonómico sobre los contratos suscritos entre el Gobierno Autonómico y los medios de comunicación en el periodo 2014 - 2019, y un encargo a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para la evaluación de la racionalidad de la inversión de la Administración de Castilla y León en comunicación y publicidad institucional durante el mismo periodo. Ambas actuaciones parten del acuerdo de gobernabilidad para la décima legislatura suscrito en 2019 entre el Partido Popular y Ciudadanos y suponen auditar la gestión que se realizó bajo el mandato de Juan Vicente Herrera (PP) y en la que el vicepresidente José Antonio de Santiago-Juárez ostentó las competencias en publicidad institucional.

Estas actuaciones sugieren cierta sospecha de discrecionalidad en el reparto de cuantías en concepto de publicidad institucional por parte del Gobierno de Castilla y León, una cuestión que también han señalado formaciones políticas de la oposición como Podemos, PSOE y, antes de formar parte del gobierno, Ciudadanos. En concreto, la portavoz de Podemos-Equo, Laura Domínguez Arroyo, declaró en el Parlamento Autonómico que, al conocer en 2019 por primera vez las cifras invertidas en este concepto, se revelaba

*que las dos grandes empresas de comunicación de Castilla y León se llevaban casi la mitad del total destinado a publicidad institucional, que en el año dos mil dieciocho habían sido 11 millones de euros, y que, sin embargo, los medios más pequeños o independientes no reciben un solo euro, a pesar de la importancia social y local que en muchos casos tienen.*<sup>1</sup>

Estos señalamientos también se han difundido en prensa, donde se cita como principales benefactores a dos empresarios de la comunicación, Antonio Miguel Méndez Pozo, propietario de Promecal,<sup>2</sup> y José Luis Ulibarri, propietario de Edigrup.<sup>3</sup> El portavoz de Ciudadanos, Francisco Igea que, después de las elecciones de 2019, se convertiría en vicepresidente de la Junta de Castilla y León, se refería en una entrevista durante la campaña electoral a la necesidad de *limitar el gasto en publicidad y evitar el clientelismo y de una información objetiva y veraz, libre de manipulaciones, donde se pueda criticar la gestión de la Junta de Castilla y León, asegurando públicamente que el ejecutivo autonómico ha tratado de manera diferente en función del grado de relación con uno y otro medio.*<sup>4</sup>

El sistema de gestión y contratación ha sido, pues, objeto de discusión política y de cuestionamientos públicos en los medios, especialmente a partir de la fragmentación política en el Parlamento regional a partir de 2015 con la entrada de nuevas formaciones. El grupo Podemos solicitó de manera reiterada que se hicieran públicos los importes abonados, lo que sucedió a partir de 2019, y Ciudadanos hizo de las políticas de comunicación un eje central, primero, de su programa electoral en las elecciones autonómicas de 2019 y, después, de su pacto de gobierno.

## **2. Metodología, objetivos y fuentes**

El objetivo general de este trabajo es realizar un análisis de la evolución de la inversión en medios de comunicación que ha realizado el Gobierno de Castilla y León en materia de publicidad institucional. De él se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Cuantificar el volumen de inversión anual para cada medio, para cada soporte y para cada Consejería durante el periodo 2014-2020, a partir de los datos disponibles en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.
- Observar si el volumen de inversión se corresponde con los criterios establecidos en la legislación, comparando las cuantías percibidas por los medios con sus datos de audiencia.
- Examinar los principales cuestionamientos que hacen los partidos políticos a la gestión de la publicidad institucional por parte del Gobierno de Castilla y León y observar si están o no fundamentados, cotejándolos con datos del análisis cuantitativo.
- Revisar el discurso de los gestores responsables de la publicidad institucional entre 2014 y 2019 para indagar en los procedimientos internos de gestión de las campañas.

En definitiva, se orienta a hacer un análisis crítico sobre la materia en esta Comunidad Autónoma, evaluando si la gestión de las campañas se sostiene sobre los principios de transparencia, racionalidad y eficiencia establecidos en la legislación y si existen posibilidades de mejora en los procedimientos.

Este trabajo adopta un abordaje basado en la triangulación de métodos (Navarro, Pasadas y Ruiz, 2004) y en la combinación de diferentes fuentes de datos. Por un lado, se parte de una revisión contextualizada de la legislación autonómica en la materia a partir de la búsqueda de documentación en el Boletín Oficial de Castilla y León. En segundo lugar, se aplica un análisis cuantitativo a los datos sobre publicidad institucional disponibles en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, en concreto, las cuantías abonadas a medios de

comunicación en este concepto entre los años 2014 y 2020 (un total de 1.099 registros). Hay que señalar que este análisis es posible gracias al grado de desglose que ofrece el Portal castellanoleonés a diferencia de otros espacios autonómicos que presentan información incompleta o desactualizada (Galletero- Campos y Álvarez-Peralta, 2021), aunque hay que matizar que no se detallan las campañas publicitarias concretas a las que corresponden los importes. Además, se ha recurrido a fuentes estadísticas sobre audiencia (Berganza Conde y García Galera, 2010) - la Oficina de la Justificación de la Difusión (OJD) y el Estudio General de Medios (EGM) – en donde se han recabado datos para cotejar el grado de cumplimiento de las directrices establecidas en la regulación y observar si los importes abonados se corresponden con el alcance de los medios y están justificados.

Finalmente, la explotación de estos datos se complementa con la revisión documental de las comparencias en la Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León, con especial atención a la del responsable de su gestión: José Antonio de Santiago-Juárez, Consejero de Presidencia de la Junta de Castilla y León desde 2007 hasta 2019 y además vicepresidente de la Junta desde 2016. Asimismo, se revisan las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios en la sesión de votación de la última propuesta de reforma de la Ley 4/2009, de Publicidad institucional de Castilla y León, propuesta por el PSOE y rechazada. A través de estos documentos que han sido extraídos del diario de sesiones de las Cortes Autonómicas, se indaga en los procedimientos internos de gestión de las contrataciones y las distintas posiciones políticas al respecto.

### 3.Marco regulatorio

Castilla y León es una de las trece Comunidades Autónomas que cuenta con una ley autonómica, la 4/2009, de Publicidad institucional de Castilla y León, aprobada siendo presidente de la Comunidad Autónoma Juan Vicente Herrera (Partido Popular). Como recoge en su Exposición de Motivos, la Ley castellanoleonesa surge a partir de la reforma del Estatuto autonómico en 2007, que atribuye las competencias en publicidad institucional a la Comunidad Autónoma y supone una evolución de la Administración hacia un mayor autogobierno y la ampliación de los derechos de los ciudadanos en su relación con ella, haciendo necesario desarrollar un marco normativo que garantice una comunicación eficaz, accesible y transparente. Desde 2015 la publicidad institucional está sujeta, además, a la Ley 3/2015, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que tiene por objeto

*regular en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización y la participación en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León a través del Portal de Gobierno Abierto (art.1),*

estableciendo la obligación de publicar el gasto público realizado en campañas de publicidad institucional (art. 3), aunque no es hasta 2019 cuando se da cumplimiento efectivo a este deber, poniendo a disposición de la ciudadanía dicha información.

Volviendo a la Ley autonómica de Publicidad institucional, hay dos aspectos que han sido desarrollados en años posteriores. Uno es la creación de la Comisión Autonómica de Publicidad Institucional de Castilla y León, prevista en el artículo 11, cuya regulación se hará mediante el Decreto 23/2012. Aunque la Ley autonómica prevé que en la Comisión estarán representados, *al menos, la Administración de la Comunidad de Castilla y León, las instituciones*

y las entidades locales de la Comunidad, el Decreto define que estará compuesta por el titular del órgano que tenga atribuida la coordinación de las relaciones informativas con los medios de comunicación; el titular del órgano que tenga las competencias de desarrollo, coordinación y seguimiento de la Marca Territorio Castilla y León; y un representante de cada una de las Consejerías.

Como argumenta Vázquez Pena (2013, p. 451),

*resulta llamativo que a priori puedan no formar parte de la referida Comisión expertos independientes y de reconocido prestigio, tanto del ámbito académico como del mundo profesional. Estimamos que con su admisión se lograría un alto grado de especialización en la Comisión que, sin duda, redundaría en la objetividad y calidad de su actuación.*

El autor señala, además, que ese fundamento aparece plasmado en la legislación autonómica de Cataluña y de Baleares. Con posterioridad a estas normas, también la Ley 8/2013, de Comunicación y publicidad institucional de Extremadura, incorpora en la Comisión de Comunicación y Publicidad Institucional la presencia de expertos de carácter externo como *un representante de la Universidad de Extremadura, dos representantes de los Consumidores y Usuarios y un representante por cada una de las Asociaciones de la prensa*, si bien después la Comisión ha quedado conformada *de facto* por cargos de la Junta de Extremadura y se ha constituido un Comité de Expertos con presencia de académicos y profesionales del periodismo.

El funcionamiento de la Comisión castellanoleonesa quedó, además, modificado posteriormente por la Ley 5/2014, de Medidas para la reforma de la administración de la Comunidad de Castilla y León, según la cual las funciones de la Comisión de Publicidad Institucional se asignan directamente a la Comisión de Secretarios Generales. En cuanto a sus funciones, el Decreto 23/2012 establece que son *el estudio, análisis y seguimiento de las actividades de publicidad institucional de la Administración de la Comunidad y sus entes adscritos* (art.2). Al mismo tiempo, la Ley 4/2009 le otorga capacidad de mediación en caso de que cualquier persona física o jurídica solicite un cese o rectificación de una actuación de publicidad institucional si considera que vulnera lo establecido en la legislación.

El segundo aspecto de la Ley 4/2009 que ha sido objeto de regulación posterior tiene su origen en la generalidad de los principios de actuación que establece - objetividad, veracidad, libre concurrencia y transparencia, igualdad entre hombres y mujeres, protección a la infancia, respeto a la diversidad, eficacia y eficiencia, entre otros -, cuyas limitaciones se hacen patentes en la necesidad de dos acuerdos posteriores en 2014 y 2015 para concretar directrices y sistemas de medición. El Acuerdo de 2014 introduce el requisito de que los medios objeto de contrataciones lleven, al menos, un año en funcionamiento y distingue entre dos tipos de campañas; las primeras serían las de carácter comercial con el fin de *promocionar lugares, productos, eventos, bienes o servicios propios de la Comunidad*, para lo cual se desarrollarán tanto en medios autonómicos como nacionales e internacionales. Las segundas serían las campañas de comunicación institucional cuya finalidad es *transmitir mensajes dirigidos particularmente a los ciudadanos de Castilla y León* y cuyos soportes idóneos son los medios de ámbito provincial o autonómico. Además, se delimitan los sistemas de auditoría de audiencias que deben presentar los medios con los que se contrata publicidad: la Oficina de la Justificación

de la Difusión (OJD), el Estudio General de Medios (EGM) y Kantar Media. El Acuerdo 3/2015, por su parte, amplía los métodos de auditoría a ComScore para medios digitales.

A pesar de los intentos de clarificar los fines y procedimientos, la necesidad de revisarlos y mejorar la transparencia sobre ellos volvió a estar bajo el foco tras el acuerdo de gobierno entre Ciudadanos y el Partido Popular, derivando en una nueva acción regulatoria, el Acuerdo 110/2020, para concretar aún más los criterios objetivos de contratación, que se harían efectivos a partir del 1 de enero de 2021. En el Acuerdo se incorpora el criterio de garantía de pluralidad de medios, es decir, que las campañas se publiquen en el mayor número posible de medios que cumplan los requisitos; el de accesibilidad, favoreciendo el acceso de los medios a las distintas campañas; el de impacto publicitario y audiencia; el de equilibrio territorial, promoviendo el alcance de la información pública a todo el territorio; y la mayor eficiencia de los recursos públicos, valorando las posibles mejoras que hagan los medios de comunicación en sus propuestas.

Apenas dos meses después de este acuerdo llega el último movimiento político sobre la cuestión cuando en el pleno de las Cortes de 24 de febrero de 2021 el Grupo Parlamentario Socialista trató, sin éxito, de sacar adelante una proposición de ley para la modificación de la ley de 2009. Se trataba del segundo intento, tras una anterior propuesta de reforma en 2017.<sup>5</sup> En este caso, la modificación se tenía tres ejes. El primero era la reformulación de la Comisión Autónoma de Publicidad Institucional, incorporando a ella tres expertos de reconocido prestigio designados por una mayoría de tres quintos, favoreciendo así la gobernanza participativa. En segundo lugar, proponía una redefinición de criterios objetivos, donde la audiencia supusiera un 60% del valor pero también se tuvieran en consideración otros como la accesibilidad para las personas con diversidad funcional o necesidades especiales, las condiciones laborales de los profesionales de los medios de comunicación (en lo que se refiere a convenios, conciliación o igualdad) o el impacto en redes sociales. Por último, solicitaba recobrar el control parlamentario a través de la remisión de un informe anual a las Cortes de Castilla y de León, también recogido en la Ley 4/2009<sup>5</sup> pero nunca llevado a efecto. La propuesta fue apoyada por Podemos-Equo pero rechazada por la mayoría de la cámara, a la espera de las conclusiones de los trabajos parlamentarios de investigación y del informe de AIReF.<sup>6</sup>

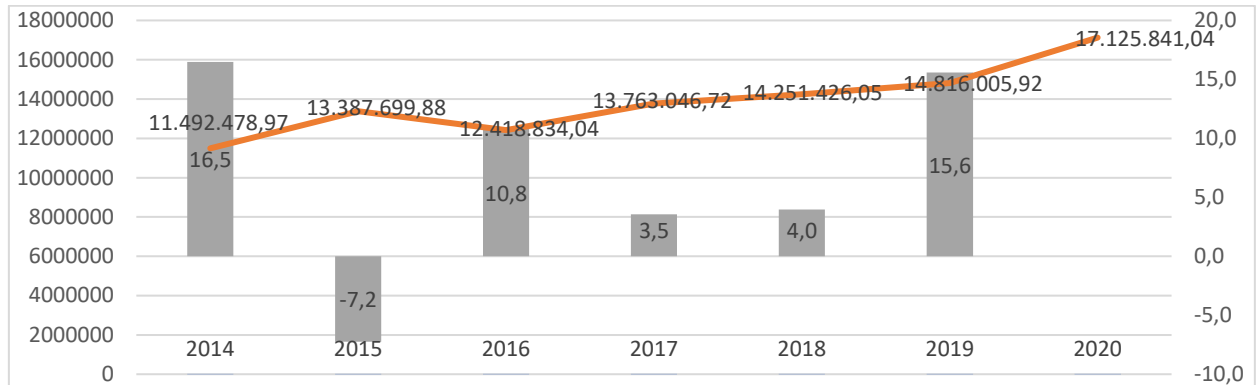
#### **4. Análisis de la inversión**

A lo largo del periodo estudiado el volumen destinado por el Gobierno Autónomo a publicidad institucional ha ido incrementándose año a año, experimentando un decrecimiento únicamente de 2015 a 2016. Los mayores crecimientos interanuales se registran de 2014 a 2015 y de 2019 a 2020 (Gráfico 1).



#### 4.1. Evolución del gasto 2014-2020

**Gráfico 1. Evolución del gasto en publicidad institucional en Castilla y León**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Autónoma.

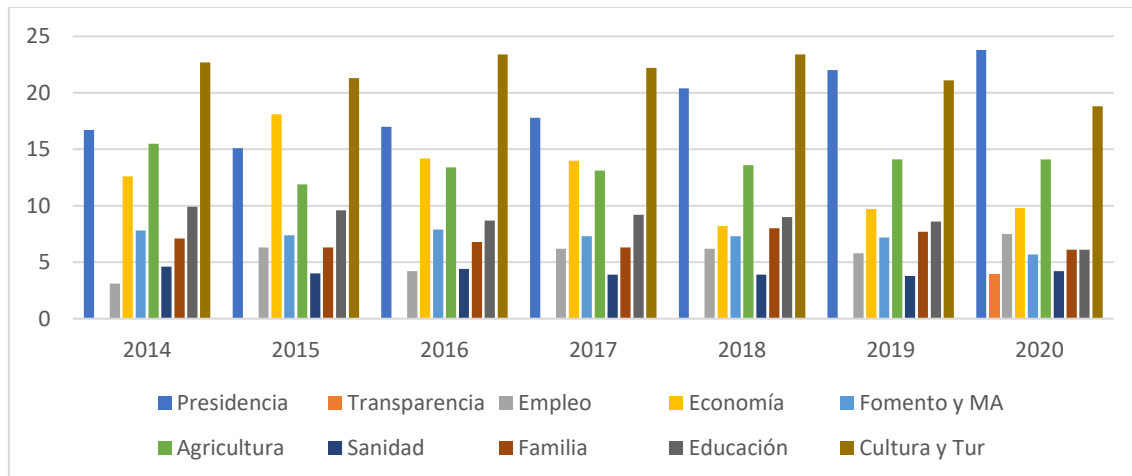
Investigaciones previas han observado que se suelen producir incrementos en la inversión cuando se aproximan periodos electorales (Magallón, 2021), lo que podría explicar las cifras de 2015. Parte del aumento en 2020, en cambio, responde a que ese año se contabilizan por primera vez las campañas realizadas por una Consejería de nueva creación, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, recogida en el Decreto 2/2019, de Reestructuración de Consejerías. El importe total invertido en sus campañas es de 676.707,03 euros. En este sentido, una de las advertencias que realizó la portavoz de Ciudadanos en la Comisión de Investigación, Alba Bermejo, es que en las cuentas de 2020 se apreciaría la entrada de su formación en el Gobierno: *Ciudadanos sí que quiere aportar luz y transparencia para generar, sobre todo, un entorno mediático limpio (...). Ahí es donde ustedes podrán conocer cómo han variado estas partidas presupuestarias desde la entrada de Ciudadanos en el Gobierno.*<sup>7</sup> Se puede interpretar que las campañas de la Consejería de Transparencia han ido en esa dirección, aunque no es posible corroborarlo con los datos que ofrece el Portal de Gobierno Abierto.

En otro orden de asuntos, se observa que la irrupción de la pandemia de COVID 19 en 2020 apenas tiene impacto en los porcentajes destinados a cada Consejería. Precisamente, las campañas contratadas por la Consejería de Sanidad en 2020 suponen solo un 4,2% de la inversión total, que apenas se ve incrementado en cuatro puntos respecto al porcentaje que supone en 2019, un 3,8%. Esta Consejería, de hecho, es la que menos inversión realiza en cuatro de las siete anualidades estudiadas, siendo la segunda con menor cuantía en las otras tres anualidades. En este sentido, la diputada socialista Virginia Barcones ha puesto de relieve el interés de las campañas del ámbito sanitario, cuestionando estos importes:

*Les recuerdo, aquí se informa a la población de los cribados para el cáncer, de las vacunaciones, de cosas de información esencial; pero, sin embargo, de 80 millones, solo tres, 3.250.000, fueron a sanidad. ¿Cómo es posible, con lo importante de la información que transmite?»<sup>8</sup>*

En el otro extremo, las Consejerías que concentran mayor volumen de inversión durante todo el periodo son Cultura y Turismo (21,7%) y Presidencia (19,3%), excepto en el año 2015, cuando las mayores inversiones corresponden a Cultura y Turismo (21,3%) y Economía (18,1%). Se intuye que las campañas de la Consejería de Cultura y Turismo son aquellas orientadas a la promoción del territorio. Sin embargo, hay que indicar que a pesar de que el Acuerdo de 2014 recoge la distinción entre publicidad de tipo comercial y comunicación institucional, esta separación no se refleja en los datos que ofrece el Portal de Gobierno Abierto y no es posible determinar cuántas campañas corresponden a cada tipología. Por otro lado, el hecho de que la Consejería de Presidencia se sitúe en los primeros puestos en volumen de gasto se debe a que, tal y como confirma el propio consejero en su comparecencia, es la responsable de gestionar los contratos con todos los medios digitales de la región, independientemente de la naturaleza u objetivo de la campaña. Otro aspecto reseñable es que los porcentajes de inversión de cada una de las Consejerías no presentan grandes variaciones anuales (Gráfico 2), un asunto que ha suscitado recelos y fue objeto de varias preguntas por parte de los portavoces, como se verá en el epígrafe en el que se detallan los procedimientos de gestión.

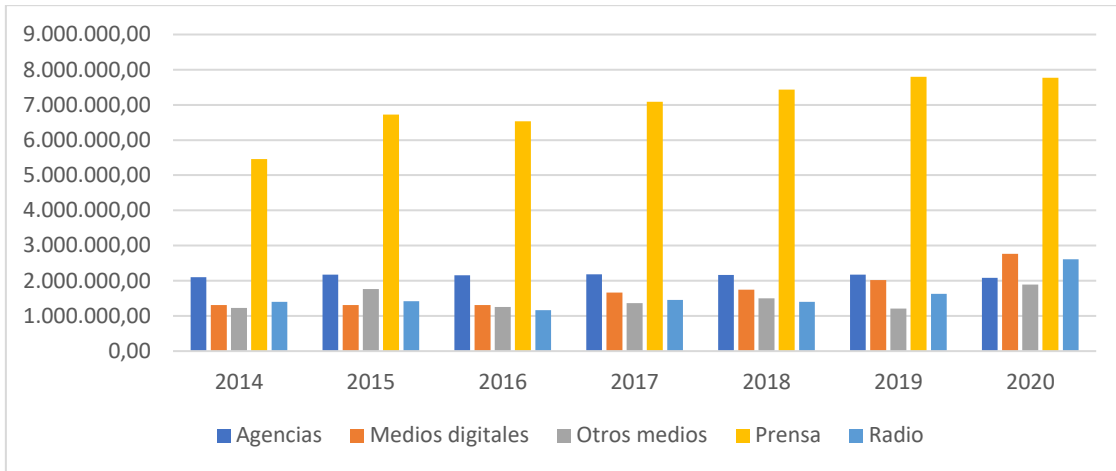
**Gráfico 2. Distribución porcentual del gasto por Consejería**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

A la hora de desglosar las cuantías en función del soporte, el Portal de Gobierno Abierto establece cuatro categorías: prensa, radio, medios digitales, agencias y otros medios, englobando en esta última medios tan dispares como televisiones y publicaciones corporativas o especializadas. En todo el periodo estudiado, los mayores volúmenes de inversión los registra la prensa con importes superiores a los 6 millones de euros (2014-2016) y 7 millones de euros (desde 2017), a una amplia distancia del segundo sector con mayor inversión, las agencias de comunicación, excepto en 2020, donde son superadas por primera vez por los medios digitales.

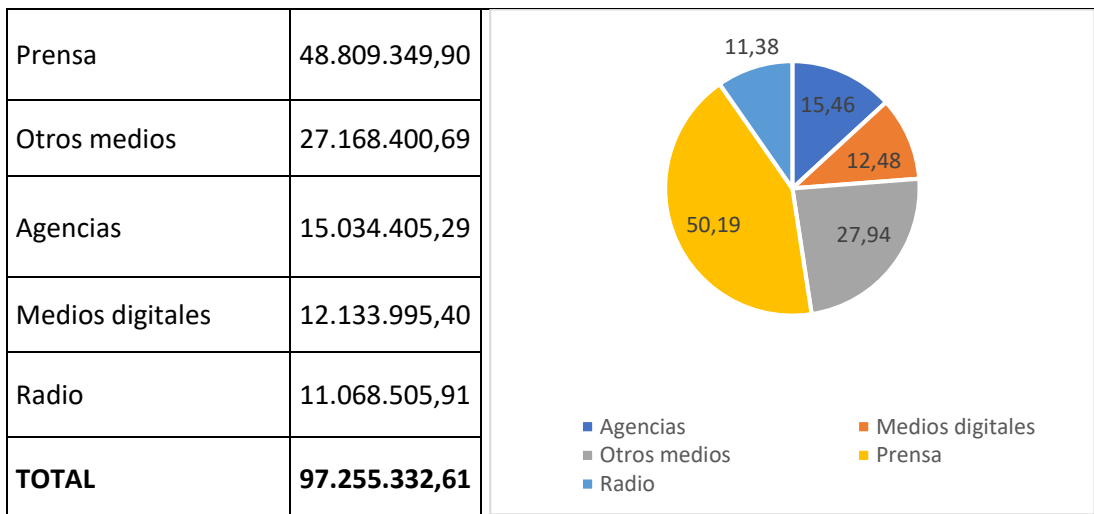
**Gráfico 3. Evolución de la inversión por soportes**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

Así, la prensa concentra el 50,19% de la inversión global en el periodo analizado; otros medios (incluidas las televisiones) suman el 27,94%; las agencias de noticias, el 15,46%; los medios digitales, el 12,48%; y las emisoras de radio, el 11,38%.

**Gráfico 4. Distribución de la inversión para el periodo 2014-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

Esta distribución sugiere dos observaciones. La primera es que el volumen de inversión en prensa es muy elevado si lo cotejamos con el consumo de medios por parte de la ciudadanía en Castilla y León a lo largo del periodo, donde se observa la pérdida de influencia de este soporte. Su penetración, es decir, el porcentaje de población que consulta el periódico de manera diaria, ha pasado del 36,5% en 2014 al 23,7% en 2020, cifras que contrastan con el sucesivo incremento anual en la inversión en este sector.

Por otro lado, en términos de equilibrio territorial, siendo este otro de los criterios fijados en la normativa, no parece justificarse la diferencia de la inversión en prensa (dos periódicos son de ámbito regional y el resto son provinciales) respecto a las emisoras de radio, que abarcan bajo una misma marca una amplia cobertura geográfica distribuida por las nueve

provincias a través de sus tramos de desconexión cuando proporcionan programación local. En concreto y según sus propios portales corporativos, la cadena SER mantiene 19 estaciones locales, Onda Cero, 14 y 12, la cadena COPE. Se produce, por tanto, durante todo el periodo una divergencia importante entre la inversión en prensa (48.809.349,90 euros) y el resto de sectores, en especial, respecto a la radio (11.068.505,91 euros).

#### 4.2. Inversión en prensa

Los datos del Portal de Gobierno Abierto clasifican las publicaciones en dos grupos distintos: los periódicos locales, regionales y nacionales aparecen bajo la denominación de prensa, mientras que otras publicaciones especializadas se recogen en el conjunto "Otros medios". En la siguiente tabla se ofrece un desglose de las cantidades invertidas en prensa local. Dado el volumen de datos disponibles y para su mejor interpretación, se han seleccionado del periodo los años pares, esto es, 2014, 2016, 2018 y 2020. En todos estos ejercicios destacan muy por encima de la media las cantidades percibidas por *El Norte de Castilla* y *El Mundo-Diario de Castilla y León*, ambos de ámbito autonómico y con inversiones superiores al millón de euros anual. Otros dos periódicos nacionales que mantienen una edición regional, *ABC* y *La Razón*, suman entre ambos una inversión de un millón de euros en 2020. Desde un punto de vista estratégico, cabe preguntarse por la conveniencia de hacer inversiones tan cuantiosas en medios con el mismo ámbito de difusión y un público objetivo similar.

Hay que reseñar que, aunque constituye un requisito para poder contratar publicidad en ellas, no todas las publicaciones están auditadas por OJD. No hay datos para *Heraldo*, *Diario de Soria*, *El Día de Valladolid* o *El Correo de Burgos*, que sí figuran entre los medios destinatarios de contratos publicitarios. En los casos en los que se pueden cotejar los datos de difusión, se advierten ciertas disparidades entre el número de ejemplares vendidos y la inversión percibida, sobre todo en el año 2014, previo a la formalización de unos criterios más definidos en la normativa. Un caso es *Diario de León* (Edigrup), que percibe casi el doble de dinero que *La Gaceta de Salamanca* (Grupo Promotor Salmantino) a pesar de presentar cifras de difusión similares. También *Diario de Ávila* y *Diario palentino* (Promecal) reciben una cuantía mayor que *La Opinión-Correo Zamora* (Prensa Ibérica) aunque su difusión es menor en ambos casos. En la Tabla 2 y siguientes se muestran en color gris los medios que pertenecen a Edigrup y en color azul las que pertenecen a Promecal, confirmando la preeminencia de los dos conglomerados empresariales en el sector de la comunicación de la Comunidad Autónoma.

Al observar la evolución de cuantías y número de ejemplares vendidos sí se percibe una mayor proporcionalidad en los datos correspondientes al año 2020, lo que indica que las sucesivas regulaciones en aras de clarificar los criterios han dado como resultado un sistema más ecuánime. Por último, uno de los aspectos más llamativos del análisis es que prácticamente en todos los casos, a pesar de que la tirada de la publicación desciende cada año, la cantidad invertida en los periódicos se incrementa. Algunos ejemplos: en *Diario de León* la difusión cae un 45,7 en el período pero la cuantía se incrementa en un 50,2%; la difusión de *La Gaceta de Salamanca* cae un 37,1% pero el global invertido en el diario aumenta un 201,65%.

**Tabla 1. Evolución de las cuantías invertidas en prensa**

Medio	2014	Difusión	2016	Difusión	2018	Difusión	2020	Difusión
<i>El Norte de Castilla</i>	1.337.630	21.681	1.525.015	18.090	1.553.306	15.338	1.465.655	12.358
<i>El Mundo - Diario de CyL</i>	879.541	17.632	898.947	15.840	1.030.492	13.641	1.148.677	9.111
<i>Diario de León</i>	<b>468.430</b>	11.668	444.902	10.185	514.954	8.892	703.598	6.332
<i>La Gaceta de Salamanca</i>	259.573	11.643	465.437	10.255	493.335	9.177	806.371	7.320
<i>Diario de Burgos</i>	209.767	9.312	369.659	8.490	536.669	7.795	672.180	---
<i>El Día de Valladolid</i>	325.031	---	278.394	---	220.621	---	---	---
<i>La Opinión-Correo Zamora</i>	117.212	4.941	145.834	4.554	131.475	3.924	374.269	2.991
<i>Diario palentino</i>	<b>155.459</b>	3.744	304.257	3.263	454.809	2.746	315.704	2.146
<i>El Adelantado de Segovia</i>	100.770	2.860	115.772	2.453	198.965	2.346	274.861	1.992
<i>El Heraldo de Soria*</i>	36.870	---	233.155	2.217	257.928	---	267.869	---
<i>-Diario Soria / El Heraldo</i>	198.536	---	---	---	---	---	---	---
<i>Diario de Ávila</i>	<b>162.841</b>	2.609	318.423	2.032	485.217	1.496	259.896	1.151
<i>El Correo de Burgos</i>	235.195	---	262.933	---	247.201	---	205.942	---
<i>La Nueva Crónica de León</i>	64.043	---	112.854	---	140.207	1.925	267.299	1.639
<i>ABC CyL</i>	315.370	6.013	341.524	4.950	407.610	4.146	507.353	3.549
<i>La Razón CyL</i>	307.409	6.763	333.250	5.651	356.865	5.750	501.577	4.919

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto. La difusión media diaria se ha extraído de OJD.

\* Desde 2017 las empresas editoras de *El Mundo*, *Diario de Soria* y de *El Heraldo de Soria* se fusionaron, dando lugar a una única cabecera para la provincia: *Heraldo. Diario de Soria*.

#### 4.3. Inversión en radio

En el caso de las emisoras de radio, los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto no aparecen desagregados por emisoras provinciales sino agrupados en las principales cadenas generalistas. Se une al listado la cadena privada de ámbito autonómico Castilla y León Es Radio, una emisora que nació en 2013 fruto del acuerdo entre el grupo de medios castellanoleonés Edigrup y Libertad Digital. Como ya se ha indicado, la inversión en radio ocupa el último lugar y supone tan solo un 11,38% de la cuantía global, cifra que contrasta con la audiencia que mantienen las cuatro emisoras principales de la Comunidad Autónoma y que, sumadas, alcanzan a más de 800.000 ciudadanos en Castilla y León, un tercio de la población. Ni siquiera la cadena líder, la SER, con más de 300.000 oyentes a lo largo de todo el periodo (según EGM), llega a alcanzar en volumen de inversión a las cabeceras impresas que se sitúan en los primeros puestos de difusión, con unas ventas de 9.000 y 12.000 ejemplares diarios e inversiones superiores al millón de euros.

**Tabla 2. Evolución de las cuantías invertidas en radio**

	2014	Audiencia	2016	Audiencia	2018	Audiencia	2020	Audiencia
Onda Cero	<b>462.263</b>	226.000	<b>347.404</b>	144.000	379.213	147.000	549.139	159.000
COPE	385.518	189.000	294.649	240.000	347.225	222.000	900.608	279.000
SER	347.885	395.000	339.924	356.000	<b>463.083</b>	329.000	<b>913.558</b>	325.000
CyL ES Radio	174.498	37.000	177.254	43.000	207.664	49.000	251.778	77.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto. Las audiencias corresponden al Estudio General de Medios.

En lo que se refiere a la proporcionalidad de las cuantías respecto a la audiencia, destaca en 2014 y 2016 la inversión en las emisoras de Onda Cero a pesar de que el primer puesto en términos de oyentes es para la cadena SER, una desviación que se corrige a partir de 2018. Ese año, sin embargo, Onda Cero vuelve a percibir más dinero que la cadena COPE a pesar de tener un 33,8% menos de oyentes. Otro dato a destacar es que, aunque Onda Cero pierde audiencia respecto al inicio del periodo, el volumen de inversión no solo no desciende sino que se ve incrementado. En este punto hay que señalar que el grupo Promecal es propietario de las emisoras de Onda Cero en Ávila, Burgos, Soria y Zamora.<sup>9</sup>

En 2020 la cantidad invertida en la SER y en la cadena de la Conferencia Episcopal es similar, cuando la primera presenta 46.000 oyentes más, si bien las cuantías parecen presentar mayor proporcionalidad. Preguntado en su comparecencia ante la Comisión de investigación por las razones de la disparidad de la inversión en la cadena SER a lo largo del periodo, el Consejero de Presidencia señaló que la SER recibía cuantías menores porque tenía un plan de medios digital y recibía dinero como radio y como medio digital. Sin embargo, no figura ninguna cantidad asignada a la cadena SER en la categoría de medios digitales en los datos del Portal de Gobierno Abierto.

Otros importes a destacar son los percibidos por Castilla y León Es Radio, muy por encima de lo que podría corresponder por audiencia. En 2014 registra una audiencia diez veces menor que la SER pero recibe la mitad de su inversión. Como ya se ha mencionado, Edigrup mantiene 16 centros emisores de Es Radio en las poblaciones más importantes de la Comunidad Autónoma<sup>10</sup> mientras que la SER mantiene 19.

#### 4.4. Inversión en televisión, agencias y medios digitales

Los datos agrupados bajo la categoría de “Otros medios” y “Medios digitales” se analizan de manera conjunta, pues el número de empresas que han suscrito contratos es claramente superior a los otros soportes analizados. En la Tabla 3 se advierte un incremento importante en el número de medios digitales en los que se publicita el Gobierno de Castilla y León, que pasan de 35 en 2014 a 80 en 2020. En este caso, la cuantía total también experimenta un crecimiento de un 110,94%. Sin embargo, los importes que percibe cada medio no son comparables con otros sectores como las publicaciones impresas, donde, por ejemplo, en el año 2016, una sola publicación, *El Norte de Castilla* (1.525.015,17 euros), supera la inversión global en los 46 medios digitales. Las inversiones en medios digitales son mucho menos cuantiosas, situándose la horquilla en el año 2020 entre los 184.283,5 euros percibidos por *León Noticias* y los 145 euros que recibió la web *El compositor habla*.

Por otro lado, en el apartado de “Otros medios” encontramos un número creciente de publicaciones especializadas, revistas sectoriales, pago de servicios de quiosco como Orbyt o

productoras audiovisuales, entre otros títulos. Dentro de esta categoría se pueden localizar las cuantías destinadas a la publicidad en cadenas televisivas y que se desglosa en la Tabla 4.

**Tabla 3. Distribución de medios y cuantías invertidas en las categorías de Otros medios y Medios digitales**

	Nº de medios incluidos en Otros medios	Cuantía	Nº de medios incluidos en Medios digitales	Cuantía
<b>2014</b>	69	1.227.691	35	1.311.488
<b>2015</b>	61	1.764.508	36	1.310.461
<b>2016</b>	64	1.259.275	39	1.313.657
<b>2017</b>	80	1.360.100	46	1.669.037
<b>2018</b>	87	1.498.934	54	1.747.150
<b>2019</b>	81	1.207.453	52	2.015.736
<b>2020</b>	80	1.891.113	80	2.766.463

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

**Tabla 4. Cuantías invertidas en televisión**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
<b>Antena 3</b>	87.512	72.953	100.419	112.572	228.334		94.171	<b>795.964</b>
<b>Telecinco</b>				115.173			113.633	228.806
<b>Cuatro</b>							44.996	
<b>Telemadrid</b>	21.749							21.749
<b>RTV CyL</b>	50.511		95.410	6.049	71.051	72.260	82.037	377.320
<b>La Rioja TV</b>							36.000,00	36.000
<b>TV CyL 8</b>	21.356			6.049	4.500	4.500		15.049
<b>TV Navarra</b>	8.070					21.623	36.000,00	57.623

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

En el periodo analizado la televisión que ha percibido más ingresos en concepto de publicidad institucional es Antena 3, a amplia distancia de otras televisiones nacionales como Telecinco o Cuatro con las que los contratos han sido puntuales. Por tratarse de medios de ámbito estatal, se presupone que, de acuerdo con la normativa, los importes corresponderían a campañas de promoción de la Comunidad Autónoma. En el ámbito autonómico hay que indicar que la cuantía más alta corresponde a Radiotelevisión Castilla y León, la empresa participada al 50% por los grupos Edigrup y Promecal que gestiona la licencia regional de TDT en la Comunidad Autónoma y recibe una subvención anual de la Junta de Castilla y León por importe de 18 millones de euros al año entre 2014 y 2018 y de 19 millones anuales en 2019 y 2020, tal y como recoge el Portal de Gobierno Abierto. La 8 es el segundo canal de la cadena regional y en la que se realizan desconexiones locales. En cuanto a televisiones de otras regiones, se confirman pagos a la televisión pública Telemadrid y a las privadas La Rioja TV (Vocento) y TV Navarra (Promecal).

Finalmente, es necesario referirse a los importes que han sido abonados a las agencias de noticias. Si bien estos contratos no se enmarcan en lo que se considera publicidad institucional, pues lo que se adquiere es un servicio de información, sí constituyen una transferencia de dinero público a medios de comunicación que ha supuesto un 15,46% de la

inversión de todo el periodo. Son cuatro las agencias con las que se han suscrito contratos todos los años (Tabla 5) destacando a mucha distancia la agencia ICAL, propiedad de Promecal y dedicada a la información de ámbito local y regional de la Comunidad Autónoma. La cuantía percibida por ICAL supone el 9,4% de la inversión global en todo el periodo. En la Comisión de Investigación se interrogó a José Antonio de Santiago-Juárez por el objeto de estos contratos (acceso a una base de datos de noticias), la diferencia de importes abonados a ICAL respecto a otras agencias y el fraccionamiento de los contratos, pues cada Consejería ha abonado anualmente su propia suscripción con una media de 140.000 euros al año. Como justificación al elevado importe acumulado, el consejero de Presidencia explicó que *ICAL es la única agencia autonómica que cubre todo, que está en todos los rincones, en todos los pueblos. Y el 99,9 % de los medios de comunicación están adscritos* y en respuesta a las suscripciones individuales, señaló: *¿Y por qué lo hacíamos así? Porque era una tradición. Cada Consejería hacía su contrato.*<sup>11</sup>

**Tabla 5. Evolución de la inversión en agencias**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
ICAL	1.279.750	1.328.999	1.329.000	1.343.999	1.309.499	1.344.999	1.238.499	<b>9.174.749</b>
EFE	397.259	397.259	389.999	389.998	389.999	398.999	398.999	<b>2.762.517</b>
Europa Press	362.260	365.889	355.000	374.999	372.999	372.999	373.029	<b>2.577.178</b>
CL Comunicación	59.998	79.999	79.999	77.399	96.749	54.419	44.747	<b>493.315</b>
Kantar Media							26.644	<b>26.644</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.

A modo de resumen, extraemos el ranking de los diez medios que más inversión han acumulado en el periodo estudiado. Seis son publicaciones impresas (en negrita, en la Tabla 6), lo que refleja, una vez más, el desequilibrio de la inversión en prensa respecto a otros sectores. Por último, hay que mencionar que en todas las anualidades y en el conjunto del periodo estudiado los mayores volúmenes de inversión han correspondido a *El Norte de Castilla*, la agencia ICAL y *El Mundo de Castilla y León*. Solo estos tres medios ya suman el 27,42% de la inversión total.

**Tabla 6. Ranking de los 10 medios con mayor inversión 2014-2020, cuantía y grupo de comunicación al que pertenecen.**

<b><i>El Norte de Castilla</i></b>	10.617.602	VOCENTO
ICAL	9.174.749	PROMEAL
<b><i>El Mundo de Cyl</i></b>	6.870.721	EDIDRUP
<b><i>Diario de León</i></b>	3.665.375	EDIGRUP
SER	3.460.561	PRISA
<b><i>La Gaceta de Salamanca</i></b>	3.361.632	----
<b><i>Diario de Burgos</i></b>	3.208.408	PROMEAL
COPE	3.126.497	COPE
ONDA CERO	3.012.097	PROMEAL (Ávila, Burgos, Soria y Zamora)
<b>ABC</b>	2.829.860	VOCENTO

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en el Portal de Gobierno Abierto.



## 5. Procedimientos de gestión

Como ya se ha señalado, el 22 de octubre de 2019 se crea la Comisión de Investigación en las Cortes de Castilla y León sobre la publicidad institucional contratada durante el periodo 2014 y 2019. Desde entonces, en ella han comparecido los secretarios de todas las consejerías, el director de comunicación de la Junta de Castilla y León y responsables y directivos de medios de comunicación. Todos ellos se han visto sometidos a las preguntas de los portavoces parlamentarios.

Mientras que para el portavoz del grupo Popular, Miguel Ángel García Nieto, el gobierno de Juan Vicente Herrera mantuvo un sistema de contratación *que no discriminaba a ningún medio, basado en el cumplimiento de los acuerdos tomados y en las directrices vinculantes que todo el mundo conocía*,<sup>12</sup> el resto de partidos políticos ha cuestionado en sus intervenciones el sistema de contratación, la falta de transparencia o la ausencia de evaluación de las campañas, entre otras cosas.

A la luz de la comparecencia del consejero de Presidencia, José Antonio de Santiago-Juárez, el procedimiento de contratación era el siguiente: una vez aprobado el presupuesto disponible, él mismo, en calidad de presidente de la Comisión de Secretarios, solicitaba a comienzos de año a los secretarios de cada Consejería sus propuestas de campañas; la Comisión de Secretarios aprobaba esta planificación y luego cada Consejería gestionaba sus campañas. Sin embargo, la portavoz socialista Virginia Barcones señala que en esa Comisión de Secretarios Generales se les indicaba también qué cantidad iba a percibir cada medio:

*A cada uno de ellos le dice lo que va a recibir cada medio, independientemente de lo que pase a lo largo del año, le dice: este medio va a tener tres campañas y va a tener esta cantidad. Esto no es algo que diga yo. Esta planilla -que, por supuesto, no tiene ni membrete ni firma- está en los expedientes, en los expedientes de contratación de la Junta de Castilla y León.*<sup>13</sup>

El directivo de la cadena SER Jesús Jaime Mateos confirmó en sus intervenciones en la Comisión este modo de actuar: *Recibía a todos los directores una vez al año y les decía exactamente la cantidad que tenían prevista para ese medio. Yo agradezco que tengan una cantidad prevista, pero yo nunca he exigido una cantidad prevista (...) yo quería saber los criterios.*<sup>14</sup>

Este procedimiento puede explicar que la cantidad invertida en publicidad institucional por parte de cada Consejería no sufra grandes variaciones año tras año; al contrario, se deduce de los datos que parecen repetirse la mayor parte de las campañas.

Otro aspecto señalado por la portavoz socialista, Virginia Barcones Sanz, fue la acumulación de campañas al final de año:

*Fíjese, el periódico de ayer: uno, dos, tres, cuatro, cinco y seis campañas de la Junta de Castilla y León en un solo día. No sé qué le parece, si es habitual hacer una planificación donde coinciden seis campañas en un día y los periódicos de nuestra Comunidad acababan pareciendo el Nudo.*<sup>15</sup>

Por su parte, el Consejero de Presidencia argumentaba que eran los secretarios los que postergaban la ejecución de las campañas:

*Yo les decía: Oye, que ¿cómo va tu gasto en campañas? Que no has empezado. Y nos dábamos cuenta en septiembre. Entonces se acumulaban. Que yo decía: “Esto es fatal”, porque esto pierde el impacto (...).*<sup>16</sup>

Se confirmaría así una falta de estrategia en los objetivos a alcanzar, que podrían o deberían variar de año en año en función de las prioridades de cada Consejería y también se evidencia una irregular distribución de las campañas a lo largo del año.

Otro aspecto a destacar es que no se ha realizado en todo el periodo una evaluación posterior de las campañas, a pesar de que estas funciones están recogidas en el Decreto de Funcionamiento de la Comisión de Publicidad Institucional. El Consejero de Presidencia explicó esta ausencia de evaluación alegando que por un lado está el retorno de la publicidad (entendido como la capacidad de modificar conductas) y que, declara, es difícil de medir, y por otro lado, está la propia constatación de que el anuncio ha sido difundido, una auditoría que tampoco se realizaba, pues se confiaba en el cumplimiento por parte de los medios.

Finalmente, de la comparecencia de José Antonio de Santiago-Juárez López se desprende una interpretación de la finalidad de la publicidad institucional como modo de apoyo a los medios:

*Yo soy defensor a ultranza de hacer buenas campañas de comunicación institucionales. Defensor, porque la libertad de prensa es fundamental para la democracia. Y la libertad de prensa desaparece cuando desaparecen los medios de comunicación. Por eso creo que hay que potenciar más las campañas de comunicación.*<sup>17</sup>

Esta confusión “a veces intencionada” entre ayudas a la prensa y publicidad institucional ha sido uno de los debates con más aristas sobre la cuestión, a pesar de que la distinción es clara, tal y como apunta Magallón Rosa (2020, p. 386).

Aunque estos fondos pueden contribuir a la pluralidad informativa al promover que la ciudadanía pueda acceder a mensajes en distintos soportes, no hay que obviar que el fin de la publicidad institucional no es el apoyo a un sector estratégico sino la difusión de mensajes de interés para la ciudadanía. La contribución al mantenimiento del sistema de medios podría, en cambio, articularse a través de un sistema de ayudas directas (Aguado-Guadalupe y Blasco-Gil, 2020), que puede primar aspectos más allá de la audiencia como la calidad de los contenidos, la innovación, la diversidad y la igualdad en la plantilla (Galletero-Campos y López-Cepeda, 2018), constituyendo así un incentivo para el progreso y la mejora de los medios.

## Conclusiones

En los últimos diez años han confluído dos factores que han favorecido una mayor exigencia en la rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas. Uno es la entrada en vigor de la legislación sobre transparencia y buen gobierno, tanto a nivel estatal como en el ámbito autonómico. El interés legislativo habría venido como respuesta al deterioro de la imagen de las instituciones y para aprovechar la oportunidad que ofrecen los medios electrónicos a la hora de fomentar un modelo de gobierno transparente y abierto (Ridao Martín, 2014). Para ello, los Portales de gobierno abierto y los catálogos de datos online publicados en ellos constituyen herramientas estratégicas que deben posibilitar a la ciudadanía no solo el acceso a la información con el mayor nivel de desglose sino en formatos que permitan su tratamiento y reutilización, fomentando que se puedan llevar a cabo análisis sistematizados y comparados (Tapia López y Marín Palacios, 2018). El segundo elemento es la aparición de la “nueva política” con la irrupción de otros partidos en los parlamentos y el fin de las mayorías absolutas, lo que requiere negociaciones a la hora de fijar estrategias y procedimientos.

El caso de las inversiones en materia de publicidad institucional tiene especial interés por tratarse de un asunto que tradicionalmente ha suscitado críticas políticas sobre el posible control por parte de los gobiernos. Un error de partida puede ser unir lo gubernamental con el término “publicidad”, pues la finalidad de este tipo de comunicación *es instaurar en la mente de los receptores un universo simbólico que identifique la marca con el mensaje, los valores con una determinada conducta, el significado cultural con un específico comportamiento, que induzca a la acción al target seleccionado* (Gil González, 2020, p. 169). En la gestión de estas partidas bajo criterios de transparencia, objetividad y eficacia descansa la pluralidad informativa y la independencia de los medios, pues las campañas pueden servir para favorecer líneas editoriales o para sostener empresas afines. En un contexto de crisis en los medios de comunicación que comenzó en 2009 y que se ha traducido en pérdida de empleos y cierre de empresas periodísticas, para muchos medios, de estos ingresos de dinero público puede depender incluso su rentabilidad y supervivencia.

El marco normativo en España es dispar: las leyes autonómicas plantean diferentes grados de exigencia y, en un entorno cambiante como es la estructura de los medios, algunas de ellas precisan reformas y actualizaciones, pues aluden todavía a los soportes tradicionales - prensa, radio y televisión – y no tienen los mecanismos suficientes para hacer frente a los nuevos modelos comunicativos y sus desafíos (Galletero-Campos y Álvarez-Peralta, 2020). En este sentido, el uso de nuevos formatos publicitarios como el *branded content*, la transparencia al señalar los anunciantes de los contenidos y la difusión de campañas en plataformas como Youtube o redes sociales requieren redefinir los términos en que se regula la publicidad institucional (Magallón Rosa, 2020).

En la Comunidad Autónoma estudiada se aprecia, por un lado, la inespecificidad de la ley autonómica de publicidad institucional, circunstancia que ha intentado suplir a través de tres acuerdos, suscritos en 2014, 2015 y 2020, lo que refleja una voluntad de esclarecer los criterios de contratación. También se advierte un cambio en la rendición de cuentas desde 2019, fecha en la que se suscribe el acuerdo de gobernabilidad entre Ciudadanos y Partido Popular y momento en que comienzan a publicarse los datos sobre publicidad institucional en el Portal de Gobierno Abierto. Además, en la última anualidad, 2020, se cuenta una partida dedicada a

campañas publicitarias de la Consejería de Transparencia que no existía hasta ese momento, aunque se desconocen los contenidos que se han publicitado en ellas.

Frente a estas actuaciones en aras de mejorar la aplicación de estas políticas públicas de comunicación, el análisis cuantitativo ha confirmado que los procedimientos aplicados en la gestión de la publicidad han venido a reforzar el duopolio que mantienen en la Comunidad Autónoma los dos grandes grupos de comunicación, Promecal y Edigrup. Estos dos conglomerados mantienen periódicos provinciales, emisoras de radio, agencias de noticias y la televisión privada regional, siendo todos ellos soportes publicitarios para el gobierno de Castilla y León. Sin entrar a examinar sus ejercicios económicos, es indudable que las aportaciones de dinero público en este concepto, que suman varios millones de euros anuales, suponen un importante caudal financiero para estas empresas.

En términos de soporte, resulta especialmente significativa la cuantiosa inversión en prensa impresa, bajo la justificación de que genera empleo y tiene mayores costes de producción. De acuerdo con el criterio de eficiencia, recogido en la normativa, cabe cuestionar la rentabilidad de estas campañas que requieren inversiones mucho más altas que otros soportes para alcanzar al mismo número de ciudadanos. Los descensos paulatinos en las cifras de difusión de los periódicos confirman la pérdida de penetración de la prensa y cuestionan su eficacia respecto a otros soportes de amplia extensión territorial, como puede ser la radio.

En definitiva, es pertinente ahondar en medidas o reformas legislativas que redunden en un uso más eficiente y racional de los recursos públicos para hacer llegar a la ciudadanía información relevante y de interés público. Algunos aspectos susceptibles de mejora son la distinción entre publicidad comercial y publicidad institucional, no sólo en la normativa sino también en los datos accesibles en el Portal de Gobierno Abierto; la profesionalización de la gestión de las campañas, que actualmente recae en un órgano de composición plenamente política, la Comisión de Secretarios; una mejor planificación temporal y variación de las campañas de acuerdo con objetivos estratégicos anuales; y una evaluación posterior con el fin de elaborar el plan de medios más adecuado en función de los objetivos buscados. Todos estos aspectos deberán ser detallados en la hoja de ruta a seguir de la manera más precisa posible, para evitar la discrecionalidad, la opacidad o la ineficiencia.

---

## Notas

<sup>1</sup> “Rechazo PPL Modificación Ley 4/2009 Publicidad Institucional de CyL”. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 54, 24 de febrero de 2021, pp. 4017 - 4035.

<sup>2</sup> “Méndez Pozo y Ulibarri, los empresarios de medios que más dinero reciben de la Junta de Castilla y León”, *eldiario.es*, Ángel Villaescusa, 29/08/2019.

<sup>3</sup> “Ulibarri y Méndez Pozo, dos constructores mimados con el dinero de la publicidad institucional en Castilla y León”, *El Independiente*, Rubén Arranz, 14/12/2019.

<sup>4</sup> “Francisco Igea: ‘Sin la libertad real de los medios no tendremos una comunidad libre’”. *Extra Digital*, Fátima Román, 20/05/2019.

<sup>5</sup> “Rechazo PPL Modificación Ley 4/2009 Publicidad Institucional de CyL”. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 54, 24 de febrero de 2021, pp. 4017 - 4035.

<sup>6</sup> “Rechazo PPL Modificación Ley 4/2009 Publicidad Institucional de CyL”. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 54, 24 de febrero de 2021, pp. 4017 - 4035.

<sup>7</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9174.

<sup>8</sup> “Rechazo PPL Modificación Ley 4/2009 Publicidad Institucional de CyL”. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, 2021, Nº 54, 24 de febrero de 2021, p. 4031.

<sup>9</sup> Así lo recoge la página web corporativa del grupo: <https://www.promecal.es/audiovisual> (consultado el 21 de julio de 2022).

<sup>10</sup> Así lo recoge la página web corporativa del grupo: <http://www.edigrup.es/page/radio> (consultado el 21 de julio de 2022).

<sup>11</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9194.

<sup>12</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9184.

<sup>13</sup> “Rechazo PPL Modificación Ley 4/2009 Publicidad Institucional de CyL”. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, 2021, Nº 54, 24 de febrero de 2021, p. 4020.

<sup>14</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 273, 14 de enero de 2021, p. 10543.

<sup>15</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9187.

<sup>16</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9188.

<sup>17</sup> Comisión de Investigación sobre la financiación y los planes de medios de la Junta de Castilla y León. *Diario de sesiones de las Cortes de Castilla y León*, X Legislatura, Nº 235, 16 de noviembre de 2020, p. 9183.

## Referencias

AGUADO-GUADALUPE, G. (2018). "Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 24 (2), pp. 993-1005. <https://doi.org/10.5209/ESMP.62198> (consultado el 21 de julio de 2022).

AGUADO-GUADALUPE, G y BLASCO-GIL, J. J. (2020). "An In-Depth Look at Media Subsidies in Spain's Autonomous Communities in 2019". *Trípodos*, 48, 153-170. <https://doi.org/10.51698/tripodos.2020.48p153-170> (consultado el 21 de julio de 2022).

ÁLVAREZ-PERALTA, M. y FRANCO, Y. (2018). "Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo". *Historia y Comunicación Social*, 23(2), 285-305. <https://doi.org/10.5209/HICS.62258> (consultado el 21 de julio de 2022).

ASOCIACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (2015-2021). *Marco General de Medios en España*. Ediciones 2016-2022.

BERGANZA CONDE, M.R. y GARCÍA GALERA, M.C. (2010). "Metodología y uso estratégico de fuentes estadísticas y bases de datos de contenidos de medios". En BERGANZA CONDE, M.R. y RUIZ SAN ROMÁN, J.A. (Coords.) *Guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en Comunicación*, pp. 77-112. Madrid: McGraw Hill.

CARLO BERTOT, J., JAEGER, P.T. y GRIMES, J.M. (2012), "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 6 No. 1, pp. 78-91. <https://doi.org/10.1108/17506161211214831> (consultado el 21 de julio de 2022).

DE LA CRUZ DE JULIÁN, J.; LÓPEZ-CEPEDA, A.M. y GALLETERO-CAMPOS, B. 2019. "Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante". *CIC, Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 135-153.

FELIU GARCÍA, E. F. (2012). "Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana: la Generalitat como anunciante". En PEÑA JIMÉNEZ, P., PACHECO RUEDA, M. y MARTÍNEZ PASTOR, E. (Eds.) *Comunicación institucional y política*. Madrid: Fragua. <http://hdl.handle.net/10045/24041> (consultado el 21 de julio de 2022).

FELIU GARCÍA, E. y FELIU ALBALADEJO, M. Á. (2012). "La publicitat institucional a Catalunya". *Comunicació. Revista de recerca i d'anàlisi*, 28 (2), 47-67.

FELIU GARCÍA, E. y FELIU ALBALADEJO, A. (2016). "Publicidad institucional y cambio de gobierno", en MANCINAS, R, (Ed.), *Actas del I Congreso Comunicación y Pensamiento. Comunicracia y desarrollo social*, 602-621.

FELIU GARCÍA, E. y QUINTAS FROUFE, N. (2010.). “La Xunta de Galicia como anunciante”. Comunicación presentada en el XII Foro de Investigación en Comunicación. La Comunicación institucional. Madrid 25-26 noviembre. <http://hdl.handle.net/10045/25061>

FERNÁNDEZ ALONSO, I. y BADIA MASONI, Q. (2021). “Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, 191, 325-346.

FERNÁNDEZ POYATOS, M. D. y FELIU GARCÍA, E. (2012). “La publicidad institucional de la Junta de Andalucía”. *Pensar la publicidad. Revista internacional de investigaciones publicitarias*, 6 (1), 115-138.

GALLETERO-CAMPOS, B. y LÓPEZ-CEPEDA, A. M (2018). “Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: revisión de indicadores y pautas de mejora”. *El profesional de la información*, 27 (3), 682 - 691. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.21>

GALLETERO-CAMPOS, B. y ÁLVAREZ-PERALTA, M. (2021). “Mapa de la publicidad institucional en España. Marco jurídico y mecanismos para la rendición de cuentas”. *Revista Española de la Transparencia*, 13. <https://doi.org/10.51915/ret.183>

GIL GONZÁLEZ, J.C. (2020). “Una nueva forma de control mediático: el reparto de los fondos de la publicidad institucional”. En *Ciberactivismo, libertad y derechos humanos. Retos de la democracia informativa*. XI Congreso Internacional ULEPICC (161-183), Sevilla: ULEPICC.

MAGALLÓN ROSA, R. (2021). “Publicidad institucional y pluralismo informativo”. *Revista Española de la Transparencia*, 12, 65-86. <https://doi.org/10.51915/RET.127>

MAGALLÓN ROSA, R. (2020). “La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social”, *Área Abierta*, 20 (3), 385–400. <https://doi.org/10.5209/arab.67255>

MARTÍNEZ PASTOR, E. y VIZCAÍNO-LAORGA, R. 2008. “Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, 90-98.

MORENO-SARDÀ, A.; MOLINA-RODRÍGUEZ-NAVAS, P. y SIMELIO-SOLÀ, N. (2017). “Impacto de la legislación sobre transparencia en la información publicada por las administraciones locales”. *El profesional de la información*, 26 (3), 370-380. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.03>

NAVARRO, L., PASADAS, S. y RUIZ, J. (2004). “La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso”. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía. <http://digital.csic.es/handle/10261/82068>

PINEDA CACHERO, A. y REY, J. 2009. “Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas”. *Questiones publicitarias*, 1, 9-32.

RIDAO MARTÍN, J. (2014). “La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado”. *Revista General de Derecho Constitucional*, 19.

RUÍZ COLLANTES, F. X. 2009. “El Estado es el producto. Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado”. *Questiones publicitarias*, 1, 268-293.

SANZ HERNANDO, C. (2017). “La migración digital y la crítica situación de la prensa y televisión marcan el ecosistema informativo de Castilla y León”. *Miguel Hernández Communication Journal*, 8, 617-642. <http://dx.doi.org/10.21134/mhcj.v0i8.213>

TAPIA LÓPEZ, A. y MARÍN PALACIOS, C. (2018). “El Open Data de la Publicidad Institucional”. *Revista General de Información y Documentación*, 28(2), 507-524. <https://doi.org/10.5209/RGID.62837>

VÁZQUEZ PENA, J. M. (2013). “La comisión autonómica de publicidad institucional de Castilla y León”. *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, ISSN 1139-3289, Tomo 33, 2012-2013, pp. 447-454