

El Gobierno de España como anunciante publicitario: La publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013).

El Gobierno de España as an advertiser publicist : La publicidad institucional commercial y de la Administración General del Estado (2006-2013) .

Jose García Llorente (España).¹

jose.garcia.llorente@urjc.es

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Nueve años después de la publicación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, los instrumentos que establece han contribuido en buena medida a la transparencia de las actuaciones públicas en la materia con bastante antelación a que este asunto resultara prioritario en la agenda política y a que se regulara por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno.

Sin embargo, la norma y su desarrollo reglamentario no parecen haberlo hecho en la misma medida para dar carta de naturaleza a la pretendida especificidad de la publicidad institucional – aquella que persigue objetivos relacionados con el interés general—en contraposición a la publicidad que persigue objetivos estrictamente comerciales. La Administración General del Estado (AGE) utiliza la publicidad como un instrumento al servicio de la consecución de sus diversos fines.

De este modo, en los últimos nueve años (1996-2013) las denominadas campañas comerciales que realiza la AGE (no sujetas a la Ley) hayan superado en cuanto a inversión realizada a las que desarrolla con los objetivos de informar a la ciudadanía, tratar de mejorar las relaciones sociales o reafirmar la existencia del Estado, es decir, aquellas que se consideran Publicidad y Comunicación institucionales.

Palabras Clave: Ciudadanía. Gobierno de España. Publicidad Institucional. Transparencia. Tipologías publicidad.

Abstract

Nine years after the publication of the Advertising and Institutional Communication law, the instruments, that it establish, broadly satisfied the transparency of public performances, long before this issue became a priority in the government political agenda as well as it was regulated by the Transparence, Access to information and good government 19/2013 law of december the nineth.

However current regulations and their regulatory development do not seem to have contributed to legitimize the alleged specificity of institutional advertising - the one that pursue goals related to general interest - as opposed to advertising with strictly commercial goals. The Estate General Administration uses advertising as an instrument at the service of its different purposes.

In this way, it is not fortuitous that in the last nine years the so called marketing campaign carried out by this Estate General Administration have overcome, as regards to the overall investment, to those whose objectives are to inform the general public, to improve social relationships or to reaffirm the Estate existence, that is to say those which consider Advertising an Communication as institutional.

Keywords: Citizens. Spanish government Advertising. Institutional Advertising. Typologies publicity; Transparency;

Introducción

Transcurridos nueve años desde la publicación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional, resulta adecuado revisar la incidencia de su aplicación en las campañas de publicidad que durante este período ha realizado la Administración General del Estado (AGE) para valorar el cumplimiento de sus objetivos.

Este es el principal cometido de este trabajo, que se circunscribe a las actuaciones publicitarias de la AGE, no ocupándose de la publicidad que se realiza por parte de otras administraciones e instituciones públicas en ámbitos regionales y locales. Conviene señalar, en este sentido, la inexistencia de una norma de ámbito estatal que regule la Publicidad Institucional, ya que la Ley 29/2005 no tiene carácter básico y afecta únicamente a la AGE.

Se circunscribe, por lo tanto, al período que comprende desde la entrada en vigor de la norma en 2006 hasta 2013, último año del que se disponen datos consolidados. No obstante, se adelantan datos y previsiones relativos a las actuaciones de Publicidad y Comunicación Institucional previstas para 2014.

De esta manera este trabajo se centra en las actuaciones publicitarias de la AGE utilizando los datos facilitados en los diferentes informes de Publicidad y Comunicación Institucional publicados por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de Presidencia. Por lo tanto, se trata de datos que permiten su comparación homogénea a lo largo de todo el período.

Objetivos y metodología

El objetivo de este trabajo es valorar la aplicación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional y el cumplimiento de los objetivos que se propone a través de la revisión de las campañas que la AGE ha llevado a cabo durante el período 2006-2014.

Para alcanzar este objetivo general, se sitúan los siguientes objetivos específicos:

- Delimitar las actuaciones publicitarias de la AGE en el marco de la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional en el período 2006-2014, estableciendo la inversión total que ha destinado a estas actuaciones.
- Determinar cuáles han sido los principales objetivos y prioridades a que ha respondido la actividad publicitaria realizada por la AGE, y establecer, si las hubiera, las diferencias en el uso que se hace de la publicidad por parte de las opciones políticas gobernantes durante el período objeto de estudio.
- Caracterizar la publicidad institucional que realiza la AGE en función de las diferentes tipologías propuestas en distintos trabajos académicos para su determinación, o no, como una modalidad publicitaria con carácter específico.
- A la vista de los criterios de adjudicación de las campañas realizadas durante el período, indagar si sus resultados responden efectivamente a los principios de publicidad y concurrencia y atienden a criterios objetivos como el coste económico y la eficacia prevista en el plan de medios.

La Administración General del Estado utiliza la publicidad como un instrumento al servicio de sus diversos fines. Sin embargo, la Ley es de aplicación únicamente a las denominadas campañas de publicidad y comunicación institucionales, aunque las campañas de carácter comercial que llevan a cabo las entidades integrantes del sector público estatal sean las que mayor inversión merecen en el conjunto de las actividades publicitarias de la AGE.

La hipótesis de partida de este trabajo es que la práctica publicitaria de la Administración General del Estado no presenta diferencias significativas con la de la publicidad comercial en cuanto a los procesos de planificación, creatividad, utilización de medios de difusión y utilización de rutinas profesionales. Si acaso, tras la publicación de la Ley, pueda señalarse como principal hecho diferencial el complejo procedimiento de adjudicación y contratación a que están sometidas las campañas de publicidad institucional.

En este trabajo se entiende la publicidad institucional como un fenómeno publicitario en el sentido que propone Caro (2007, p. 76) como algo más que una banal actividad comercial por lo que lo abordamos a partir de la vivencia inmediata del mismo (Caro, 2007, p. 78). Por lo tanto, nos aproximamos a la publicidad institucional a través de la revisión de diversas fuentes documentales, fundamentalmente al análisis detallado de los Informes de Publicidad y Comunicación Institucional que publica anualmente la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de la Presidencia del Gobierno.

También se ha recurrido a los Estudios de inversión publicitaria en España que publica Infoadex y a la información de los propios departamentos ministeriales.

Por último, se ha consultado la información que facilita la Plataforma de Contratación del Estado para obtener datos relativos a los procedimientos de adjudicación de las campañas de Publicidad Institucional con objeto de situar los criterios de aplicación y los resultados de los mismos.

La información y resultados obtenidos se presentan siguiendo una secuencia que pretende ser coherente con la de la investigación realizada. En primer lugar, se aborda el estado de la cuestión para establecer de qué estamos hablando cuando nos referimos a publicidad institucional, revisándose las diferentes perspectivas desde las que se aborda este fenómeno publicitario. Nos ocupamos, seguidamente, de la inversión realizada a lo largo del período para continuar con los objetivos y prioridades de las campañas ejecutadas. En este apartado nos ocupamos también de las campañas de Publicidad Comercial que ha realizado la AGE —no sujetas a los preceptos de la Ley—.

Se concluye el trabajo con la revisión de los criterios de adjudicación de las campañas de publicidad Institucional, señalando algunas de las controversias a que estos procedimientos han dado lugar.

Publicidad y Comunicación institucional: ¿De qué hablamos?

Aunque pueda considerarse que la publicidad institucional es un objeto de estudio poco trabajado (Cortés, 2011), en la última década diversos trabajos e investigaciones se han dedicado a su estudio desde diferentes perspectivas (Cid, 2004; Alvarado y De Andrés, 2005; Moragas, 2005; Moreau, 2005; Cortés, 2008, 2011; Bermejo, 2009; Feliú, 2009, 2011).

Este interés académico viene determinado porque la publicidad institucional —entendida como la que se realiza desde las Administraciones Públicas—, es comunicación pública: 'una clase de información que se refiere a intereses compartidos por el conjunto de la colectividad y que está destinada en todo o en parte a la reproducción social' (Martín Serrano, 1992). También porque, por volumen económico, la Administración en general es uno de los primeros anunciantes del país, según los diferentes Estudios de la Inversión Publicitaria de Infoadex.

Por otro lado, a pesar del permanente interés de las cámaras legislativas y de las diferentes fuerzas políticas en la publicidad institucional (Feliú, 2011), hasta 2005 no se regula legalmente la publicidad que realiza la Administración General del Estado, para garantizar el principio de neutralidad de los poderes públicos. Hasta ese momento, esa regulación recaía en tres disposiciones distintas y distantes: en su aspecto contractual por la Ley de Contratos del Sector Público; en sus contenidos publicitarios por la Ley General de Publicidad, modificada por la Ley 39/2002 y, por último, en cuanto a propaganda y actos de campaña electoral, por la Ley Orgánica de Régimen General Electoral 5/1985, de 19 de junio.

Aunque la iniciativa tuviera gran repercusión y supusiera un hito en el terreno que abordaba, hay que señalar que, sin embargo, no existe una norma de ámbito estatal que regule la publicidad institucional aún tras la promulgación de la Ley 29/2005, pues ésta no tiene carácter básico y afecta únicamente a la Administración General del Estado. Actualmente, son diez las comunidades autónomas que cuentan con normas reguladoras de la publicidad institucional en sus ámbitos competenciales²

De este modo, el debate académico se sitúa, principalmente, en torno a la consideración de su pretendida especificidad en relación con la publicidad comercial y a diferentes aspectos relativos a su delimitación: la expresión o denominación del fenómeno —publicidad estatal, gubernamental, de interés público, de asuntos públicos o servicio público, publicidad institucional...—, su objeto principal, sus temáticas y ámbitos y, finalmente, una propuesta de definición clarificadora.

Frente a la publicidad comercial, el interés general sería el fin último de la publicidad institucional (Bermejo, 2009). Esta sería la principal nota que caracterizaría dicha especificidad, ya que por procedimientos, rutinas profesionales o medios y soportes utilizados no parece que existan diferencias entre una y otra práctica publicitaria.

En cuanto a la denominación de este fenómeno publicitario, la más frecuente y compartida es la expresión publicidad institucional, aunque en la práctica profesional también se utilice esta denominación para referirse a las acciones publicitarias llevadas a cabo por entidades tanto políticas como privadas con objetivos de imagen de la entidad confundándose, de este modo, con el concepto de publicidad corporativa.

No existe el mismo consenso cuando se trata de establecer la función principal de este tipo de publicidad para acordar una propuesta de su categorización como modalidad publicitaria.

Diferentes matices en las distintas propuestas (Cortés, 2003, 2011; García López, 2001; Martínez y Vizcaíno, 2008) inclinan la consideración de la publicidad institucional hacia el ámbito de la publicidad social —“aquella comunicación publicitaria que sirve a causas de interés social plantea objetivos sociales y busca contribuir al desarrollo social y/o humano” (Cortés, 2003) —. Así entendida, la

publicidad social no delimitaría el tipo de anunciante por su naturaleza pública o privada.

Para otros, sin embargo, la complejidad del fenómeno no admite etiquetas exclusivas: Estaríamos ante un anunciante múltiple y poliédrico que recurre a la publicidad con muy diversas finalidades (Alvarado y De Andrés, 2005).

El factor determinante para situar el uso que de la publicidad hacen las Administraciones Públicas sería el objetivo perseguido, la finalidad de esas actuaciones publicitarias. Una finalidad diversa según los diferentes autores que se ocupan del fenómeno.

Para Alvarado y De Andrés (2005) el uso publicitario del Estado se daría en una triple dimensión: la relativa a la relación que se da entre el Estado y los Administrados (ontológica); la preocupación por crear y mantener una imagen de Estado y, por último, la difusión de información de interés general a través de formas de comunicación masiva. Cortés (2011), por su parte, considera que la Administración lleva a cabo distintos tipos de publicidad institucional: educativo-social, comercial, informativa y electoralista. Para Moragas (2005), las campañas institucionales pueden clasificarse de acuerdo a seis temáticas: sociales, políticas, culturales, socioeconómicas, de seguridad y medioambientales, aunque da por hecho que existen otras formas de publicidad institucional que escapan a esta clasificación temática.

Por último, Feliú (2009) sostiene que las campañas promovidas por las administraciones e instituciones públicas pueden inscribirse en uno u otro de los cuatro ámbitos de la publicidad: corporativa, comercial, política y social, pudiendo pertenecer cada uno de ellos a uno o varios tipos de publicidad.

La publicidad y comunicación institucional en la Ley 29/2005

En el año 2004 se incluye, por primera vez en el programa electoral de una fuerza política, un compromiso referente a la regulación legal de la publicidad que realiza la Administración General del Estado para garantizar el principio de neutralidad de los poderes públicos. Esta propuesta se incorpora en el programa electoral del PSOE en respuesta, en buena medida, a la polémica utilización de las campañas de publicidad institucional por parte del Partido Popular para poner en valor su acción de gobierno durante sus mandatos³.

Esta iniciativa, concretada posteriormente en la Ley, pretende mantener en esferas comunicativas separadas la dualidad de la naturaleza política y ejecutiva de la acción de gobierno. Con ese propósito se establecen sus objetivos prioritarios: garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas de publicidad y comunicación.

Circunscrita a este compromiso político, la Ley considera publicidad institucional “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”. Las diferentes temáticas que pueden abordarse por parte de la Administración General del Estado en sus campañas publicitarias, las sitúa la Guía Práctica de la Publicidad Institucional editada por la Secretaría de Estado de Comunicación (2009):

- Campañas de información de interés y utilidad general
- Campañas para propiciar un cambio social, de hábitos o de actitud en la ciudadanía
- Campañas de apoyo a sectores económicos españoles en el exterior, promoviendo la comercialización de productos españoles y atraer la inversión extranjera.
- Además de las campañas para obtener un fin comercial de servicios y productos públicos.

Del mismo modo, se identifica qué tipo de publicidad no tiene cabida dentro de la consideración de la publicidad y comunicación institucional que hace la Ley:

- Campañas de autobombo destinadas a ensalzar la labor pública realizada por el Gobierno o por la Administración General del Estado.
- Campañas que promueven un cambio de actitud de la ciudadanía con fines partidistas o políticos.
- Campañas que incluya mensajes discriminatorios, sexistas o contrarias a los principios constitucionales o que inciten a la violencia.
- Campañas que no sean imprescindibles para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos, una vez abierto el proceso electoral.

La inversión en publicidad de la Administración General del Estado

La Administración General del Estado como anunciante destinó entre los años 2006 y 2013 más de 1.855 millones de euros (1.855.314.001 euros) a la realización de 1.179 campañas de publicidad a través de diferentes medios y herramientas de comunicación, según los datos que ofrecen los diferentes informes de Publicidad y Comunicación institucional (2006-2014) de la Comisión de Publicidad y Comunicación institucional del Ministerio de Presidencia.

De esa inversión total, el 48,57% (856 campañas) corresponde a la inversión en campañas de publicidad institucional y el 51,43% restante (323 campañas) a la considerada publicidad comercial —campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que tengan previsto llevar a cabo los departamentos ministeriales de la AGE y demás entidades integrantes del sector público estatal para el cumplimiento de sus fines—.

La evolución de la inversión total en publicidad por parte de la AGE entre 2006 y 2013 refleja de forma nítida la dimensión de la situación de crisis y recesión económica en España desde el año 2008. A lo largo del período, la inversión publicitaria de la AGE se ha reducido en términos porcentuales en un 37,15%, si se tiene en cuenta el número de campañas realizadas: 87 campañas institucionales y comerciales en 2013 frente a las 214 que se llevaron a cabo en el año 2006, primer año de aplicación de la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional.

Esta evolución, sin embargo, presenta diferencias apreciables entre el presupuesto ejecutado anualmente en publicidad institucional o en campañas comerciales. Mientras que, en el caso de las campañas de publicidad y comunicación institucional, la reducción es drástica —la inversión realizada en 2013 se reduce en más de un 90% con respecto a la del año 2006—, las campañas comerciales presentan una reducción de apenas el 7% —103.401 miles de euros de inversión en 2006, frente a las 96.565 miles de euros de 2013—.

Al analizar la participación de la inversión publicitaria sobre el PIB se observa que, después del máximo alcanzado en 2007 (1,53%), el índice presenta un continuado decrecimiento como consecuencia de las contracciones sufridas por la inversión publicitaria en medios convencionales y no convencionales. En el período que media entre 2006 y 2013, el índice del agregado de ambos tipos de medios ha perdido un total de cuarenta y siete centésimas, según los estudios de inversión publicitaria en España de Infoadex.

Durante este período (2006-2013), la inversión publicitaria real estimada en España, según los datos de de estos mismos Informes fue de 104.746,56 millones de euros. De este modo, a la Administración General del Estado le correspondería el 1,43% de la inversión total en medios de comunicación a lo largo de los últimos años.

Conviene señalar, en cualquier caso que, a pesar del indudable avance que supone la Ley 29/2005 para conocer los datos de la inversión publicitaria de la AGE, las dificultades para determinar el presupuesto total destinado por el conjunto de las administraciones públicas a sus actuaciones publicitarias y de comunicación continúan siendo importantes, por distintos motivos.

En primer lugar, la Ley presenta determinadas limitaciones en este sentido al no contemplar los servicios de publicidad que no requieren de un procedimiento de contratación abierto, los denominados “contratos menores”, que solo precisan la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente⁴

A lo anterior, cabe añadir el apoyo económico y, en muchos casos, la financiación de las campañas publicitarias de los patrocinadores de acontecimientos y eventos de especial interés a través de los denominados patrocinios fiscales (García, 2012)⁵.

En segundo lugar, no todas las comunidades autónomas tienen reguladas normativamente las actuaciones en la materia o no publican los datos relativos a estas actuaciones de manera agregada.

Por último, rastrear y aislar la actividad publicitaria de las administraciones locales (diputaciones y ayuntamientos) resulta una tarea prácticamente inabordable.

De este modo, probablemente, si se consideraran las partidas destinadas a estos efectos por parte de las diferentes administraciones públicas podría descubrirse en el Estado al mayor anunciante del país, que hace publicidad para comunicarse con el ciudadano compitiendo con los grandes inversores publicitarios (Alvarado, De Andrés, 2005).

Año	Publicidad y comunicación institucional	Número de campañas	Publicidad comercial	Número de campañas	Total inversión	Total campañas
2006	209.767.393	186	103.401.046	28	313.168.439	214
2007	269.523.547	166	94.175.701	22	363.699.248	188
2008	134.515.104	130	152.117.130	46	286.632.234	176
2009	95.293.027	100	140.022.616	39	236.632.234	176
2010	89.832.130	86	139.352.695	41	229.184.825	127
2011	67.401.193	102	149.917.875	50	217.319.068	152
2012	19.807.113	45	73.841.085	51	93.648.198	95
2013	19.781.191	41	96.565.155	46	116.346.346	87
TOTALES	905.920.698	856	949.393.303	323	1.855.314.001	1.179

Fuente; Informes de Publicidad y Comunicación Institucional 2006-2014.. Ministerio de Presidencia.

Objetivos y prioridades de publicidad y comunicación institucional

El Plan anual de publicidad y comunicación institucional responde a uno de los objetivos prioritarios de la Ley 29/2005: fortalecer la transparencia de las campañas que se vayan a realizar mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y comunicación institucional que prevea desarrollar la AGE. El Plan es aprobado anualmente por el Consejo de Ministros.

En las campañas de publicidad y comunicación institucional realizadas en el período 2006-2013, los principales objetivos de las mismas, según la inversión destinada a cada una de ellas, han sido los siguientes:

- Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños para la salud de las personas o patrimonio natural, 32,50% de la inversión total (151 campañas).
- Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones y de las condiciones de acceso y uso de espacios y servicios públicos, 20,20% (249 campañas).
- Apoyar a sectores económicos en el exterior, promoviendo la comercialización de productos españoles y atraer la inversión, 19,48% (105 campañas).
- La inversión total se completa distribuida entre seis de los siete objetivos restantes (no se ha destinado cantidad alguna a lo largo del período al objetivo de advertir de la adopción de medidas de orden y seguridad pública):
- Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social, 7,87% de la inversión total (144 campañas).
- Difundir ofertas de empleo público, 7,21% (21 campañas).
- Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales, 5,60% (48 campañas).
- Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que por su novedad o repercusión requieren medidas... 3,62% (27 campañas).
- Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España 2,85% (68 campañas).
- Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares, 0,54% (40 campañas).

A lo largo del período estudiado (2006-2013), 129 campañas han destinado una inversión de más de dos millones de euros a su realización y 26 han dispuesto de seis o más millones de euros para su ejecución. El Ministerio del Interior (campañas de la Dirección General de Tráfico), el de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Defensa, concentran las campañas con mayores inversiones realizadas (77,68%), lo que podría interpretarse en la clave de lo que apunta Cortés (2011, p. 18): las distintas administraciones marcan su impronta en cómo reparten e presupuestan el publicitario y qué áreas ministeriales son, por lo tanto, las que estarán más presentes (en cada momento) en la mente de la ciudadanía.

Las previsiones de publicidad institucional en 2014

La inversión total en materia de publicidad y comunicación institucional para 2014, según el Plan anual publicado en marzo de ese año, será de 41,1 millones de euros destinados a la realización de 72 campañas. Desde 2008, éste es el primer ejercicio en el que se produce un incremento de la inversión (24,3%) con respecto al ejercicio anterior.

No obstante, la inversión prevista supone el 19,59% de la inversión realizada en 2006, primer año de aplicación de la Ley 29/2005, lo que da idea de la sacudida en la inversión publicitaria de la Administración General del Estado en los últimos ocho años.

En 2014 está previsto que se lleven a cabo cinco campañas con un presupuesto superior a 2 millones de euros. En conjunto, estas campañas dispondrán de un presupuesto de 27.969.296 euros, es decir, el 68,04 de la inversión total prevista (Tabla 2).

Nuevas Tecnologías, Hábitos saludables, Derechos y deberes de los ciudadanos, Infraestructuras y transportes públicos y Turismo y Cultura serán, por este orden, las prioridades de la AGE durante el año 2014 en materia de publicidad y comunicación institucional.

Tabla 2. Campañas de más de 2 millones de euros de inversión, 2014.

Ministerio	Organismo	Campaña	Costo (euros)
Interior	D.G. Tráfico	Divulgación Seguridad Vial	11.207.296
Industria, Energía y Turismo	red.es	Dividendo digital II	8.000.000
Industria, Energía y Turismo	red.es	Programa Fomento Demanda Soluciones Cloud para Pymes. Agenda digital.	3.562.000
Hacienda y Admin. Públicas	Agencia Estatal Tributaria	Lucha contra el fraude e información y asistancia al ciudadano	2.700.000
Empleo y Seguridad Social	Servicio Público Empleo Estatal	Medidas fomento y apoyo al empleo, en especial el de las personas jóvenes	2.500.000
			27.969.296

Fuente: Plan de Publicidad y Comunicación Institucional 2014. Ministerio de Presidencia

Televisión, diarios y radio, las herramientas de comunicación más utilizadas

Durante los últimos ocho años (2006-2013), la AGE destinó a la compra de medios 753.990 miles de euros (84,06%) del total de lo invertido en las campañas de publicidad institucional realizadas (853.332 miles de euros). El 15,64% restante de la inversión total (99.342 euros), se destinó a gastos de producción, creatividad y evaluación de las campañas.

En las campañas de publicidad y comunicación institucional predomina la utilización de los medios convencionales (92,27%) frente a otras herramientas como RRPP, acciones de marketing y otras (7,72%) –a los efectos de la Ley, las actuaciones que se llevan a cabo en estos medios no convencionales tienen la consideración de comunicación institucional+.

La AGE utiliza predominantemente como canales de comunicación en sus campañas de publicidad medios publicitarios considerados fundamentalmente informativos –diarios y radio (39,20%), además de la televisión (38,83%). Estos tres medios reciben el 78,03% de la inversión total realizada.

Desde esta perspectiva, el principal canal de difusión de las campañas de publicidad institucional es la televisión, le siguen en porcentajes los diarios (26,32%) y la radio (12,88%). Exterior (7,17%) e Internet (5,54%) ocupan los siguientes lugares en cuanto a inversión realizada. Por último, revistas (1,83%) y cine (0,27%) son los canales menos utilizados en las campañas de publicidad institucional que realiza la Administración General del Estado.

Analizando los datos del mismo período relativos a la inversión real estimada en medios convencionales (Infoadex, 2014) puede observarse que, porcentualmente, la AGE utiliza en sus campañas la televisión por encima del uso que se hace de este medio en campañas de carácter comercial (32,33%). De igual modo sucede con los diarios (20,33%) y con la radio (9,16%), mientras que la utilización del soporte exterior es similar en ambos casos (7,12%). Sin embargo, la utilización de Internet como vehículo publicitario resulta porcentualmente menor (11,46%) al uso que se hace de este medio en campañas de carácter comercial (Tabla 3).

Tabla. 3. Inversión real estimada en medios de comunicación convencionales y en herramientas de comunicación publicidad institucional AGE . 2006-2013.

Medios	Inversión real estimada en medios convencionales (Infoadex)		Inversión en herramientas de comunicación (Publicidad institucional)		
	Miles Eutros	%	Miles Euros	%	Herramientas comunicación
TV	15.510	32,33	2.928,4	38,83	TV
Diarios	9.806,5	20,31	1.984,4	26,32	Diarios
Radio	4.424,5	9,16	971,7	12,88	Radio
Internet	5.532	11,46	418,1	5,54	Internet
Exterior	3.439	7,12	541	7,17	Exterior
Revistas	3.775,6	7,82	138,6	1,83	Revistas

Fuente: Informes de Infoadex 2006-2014. Informes de publicidad y comunicación institucional 2006-2013

La utilización de Internet y plataformas sociales

Una tendencia, ésta última, que parece modificarse a la vista del Informe de publicidad y comunicación institucional 2014, según el cual Internet se utilizará en el 79,2% de las campañas que está previsto llevar a cabo, siendo de ese modo la herramienta más utilizada si tenemos en cuenta este criterio.

Atendiendo a la inversión realizada a lo largo del período 2006-2013, la progresión en la utilización de Internet en estas campañas, según su peso en el total de herramientas de comunicación utilizadas, también es evidente: del 2,6% de la inversión realizada en 2006 (4.330 miles de euros) al 13,4% en 2013 (2.333 miles de euros). Una evolución que no es ajena a la realidad de los procesos de comunicación en todos sus ámbitos.

No cabe duda de que, con la aparición de Internet y las redes de medios de comunicación local, el concepto e interpretación clásica de los medios de comunicación de masas está en entredicho (Celaya, J. 2008). En este sentido, la comunicación institucional está redefiniendo sus canales externos de la mano de determinadas herramientas y servicios de la Web 2.0. Todos los departamentos ministeriales utilizan alguno de estos canales de comunicación con diferente frecuencia e intencionalidad. Además muchos de los organismos y entidades dependientes de los ministerios disponen de sus propios perfiles sociales, páginas o canales en alguno de estos servicios con mayor o menor repercusión según sus funciones. Todos ellos disponen de perfiles corporativos en Twitter accesible desde sus sitios webs. También todos ellos tienen un canal de vídeo en Youtube.

Los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Educación, Cultura y Deporte, Sanidad y Políticas Sociales y el Ministerio de Presidencia cuentan con Página en Facebook. Los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Industria y Energía mantienen distintos blogs den los diferentes temáticas y contenidos. Por último, algunos departamentos (Hacienda, Interior y Fomento) disponen de cuenta en Flickr, el servicio para compartir imágenes de Yahoo!. (Tabla 4).

Hasta fechas recientes la Administración no ha contado con instrumentos que permitieran el desarrollo de actuaciones homogéneas en este ámbito ni de criterios corporativos definidos, lo que se evidencia en los distintos estilos de comunicación utilizados. En 2013, dentro de las medidas adoptadas para consolidar la e-Administración, la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas publicó la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado⁶, que proporciona un marco de criterios, recomendaciones y buenas prácticas a tener en cuenta en sus departamentos y organismos al crear, generar contenidos o evolucionar los sitios y portales web, las sedes electrónicas o los sitios relacionados con las nuevas

tecnologías web 2.0 (blogs, cuentas o perfiles de redes sociales) a las que se accede bajo los nombres oficiales de los departamento u organismos de la AGE.

En este sentido, cada vez es más habitual el lanzamiento de nuevos portales vinculados a determinadas medidas o iniciativas adoptadas por el gobierno y, en muchos casos, la desaparición de otros lanzados anteriormente. Iniciativas que se presentan, en muchos casos, como si fueran la panacea, la solución del problema confundiendo, una vez más, continente y contenido. Un caso relevante es la puesta en marcha de la efímera plataforma RedTrabaj@, en 2010 por la Secretaría de Estado de Empleo (Ministerio de Trabajo e Inmigración) con un coste de su campaña de lanzamiento de 3.623.803 euros⁷ y que desapareció pocos meses después del relevo ministerial que se produjo a finales de 2011.

TABLA 4. Servicios y herramientas de la web social utilizados por los departamentos ministeriales

Departamento	Twitter	Facebook	Youtube	Flickr	Blog
PRESIDENCIA	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
JUSTICIA	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
DEFENSA	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
HACIENDA Y AAPP	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
INTERIOR	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
FOMENTO	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
SANIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			

Elaboración propia. Consulta realizada noviembre 2014

Hábitos saludables, Deberes y derechos de la ciudadanía, Turismo y Cultura, principales prioridades de la publicidad institucional de la Administración General del Estado

Anualmente, el Plan de publicidad y comunicación institucional establece las prioridades de las diferentes campañas de publicidad y comunicación institucional planificadas, en relación con los objetivos. En materia de comunicación y publicidad institucional, las principales prioridades de las campañas de la AGE son, fundamentalmente, la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía, con una inversión de algo más de 373 millones de euros, lo que representa el 41,59% de la inversión en relación con el reto de las prioridades establecidas; la promoción de deberes y derechos de la ciudadanía (174 millones de euros (19,49%) y, en tercer lugar, la promoción del turismo y la cultura, con 97 millones de euros (10,90%). A estos objetivos se destina el 71,98% de la inversión total realizada.

El resto de prioridades conocimiento de infraestructuras (8,43%), campañas sobre ofertas de empleo público (7,14%), apoyo a las nuevas tecnologías (5,78%) y otras (6,72%), completan los porcentajes de la inversión realizada a lo largo del período hasta alcanzar los 896.920,7 millones ejecutados.

Las tipologías de la Publicidad Institucional de la Administración General del Estado

De acuerdo con la categorización de Feliú (2009), la mayor parte de las campañas de publicidad institucional ejecutadas entre 2006 y 2013 por la Administración General del Estado se corresponderían con las siguientes tipologías de la publicidad: publicidad institucional corporativa (50,43%), publicidad institucional comercial (29,45%), publicidad institucional social (19,58%), y, por último, publicidad institucional política (0,54%).

Si consideramos las tipologías que propone Cortés (2011), las campañas realizadas por la AGE durante el período habrían correspondido, fundamentalmente, a publicidad institucional informativa, seguidas de la publicidad comercial y de la publicidad educativo-social.

En cualquier caso, si consideramos la publicidad de carácter comercial que no está sujeta a los preceptos de la Ley 29/2005, comprobamos que la mayor parte de la publicidad que realiza la AGE es puramente comercial, con independencia de que los bienes y servicios que se comercialicen y publiciten tengan carácter público.

Seis años de gobierno socialista y dos años de gobierno popular. Diferencias poco significativas

Si consideramos los dos períodos en los que han dirigido la Administración dos formaciones políticas diferentes (PSOE 2006-2011 y Partido Popular 2012-2013) y se tienen en cuenta los principales objetivos de las campañas de publicidad institucional en los diferentes períodos, no se observan grandes diferencias de la publicidad institucional

que se lleva a cabo en función del partido político que está en el gobierno en cada momento.

No obstante, teniendo en cuenta el tiempo que cada uno de esos dos partidos han dirigido la Administración General del Estado con la Ley vigente seis años el partido socialista y dos años el partido popular no es posible establecer comparativas fiables y rigurosas en cuanto al establecimiento de objetivos diferenciados por parte de una y otra formación en el gobierno.

Así, los principales objetivos para el gobierno del partido socialista a lo largo de sus seis años al frente de la Administración ha sido anunciar medidas preventivas de riesgos que contribuyan a la eliminación de daños, es decir, publicidad institucional corporativa; apoyar sectores económicos en el exterior publicidad institucional comercial y, en tercer lugar, informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, por lo tanto, publicidad institucional social.

En los dos años transcurridos con el gobierno del partido popular, los objetivos recogidos en los diferentes Plan han sido, por orden de importancia los siguientes: anunciar medidas preventivas de riesgos que contribuyan a la eliminación de daños – publicidad institucional corporativa--, informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales –publicidad institucional social y, en tercer lugar, publicidad institucional comercial. Durante este período 2011-2013, no se ha destinado ninguna inversión al objetivo de “Difundir ofertas de empleo público”.

La publicidad comercial de la Administración General del Estado

La Ley 29/2005 establece que sus disposiciones no serán de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollan la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal.

Entre los años 2006 y 2013, la AGE ha realizado 323 campañas de carácter comercial, industrial o mercantil, con una inversión de 949.393 miles de euros (949.393.905). En 2014, el Plan de publicidad y comunicación institucional prevé la realización de 44 campañas comerciales, con una inversión total de 105.959.915 euros.

Tabla 5. Publicidad comercial de la Administración General del Estado (2006-2013)

MINISTERIO	Nº CAMPAÑAS	PRESUPUESTO EJECUTADO
PRESIDENCIA	13	1.126.512
ECONOMÍA Y HACIENDA	107	495.416.620
HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	42	119.607.562
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	9	20.613.205
FOMENTO	108	122.517.506
INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	14	179.502.655
INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	5	4.941.317
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	5	1.929.204

MEDIO AMBIENTE RURAL Y MARINO	13	2.866.106
AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	7	872.616
TOTAL	323	949.393.303
Fuente: Informes de Publicidad y Comunicación institucional 2006-2013. Ministerio de Presidencia		

Criterios de adjudicación de las campañas de publicidad institucional

Entre 2006 y 2013, la Administración General del Estado ha contratado 856 campañas de publicidad sujetas a lo dispuesto en la Ley 29/2005 por un importe de 905.920.698 millones de euros.

Según establece las normas, los contratos vinculados a campañas reguladas por la Ley se adjudican con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principio de publicidad y concurrencia, atendiendo siempre a criterio objetivos, tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios.

Las campañas de publicidad institucional son contempladas, por lo tanto, como un servicio más de la Administración sujetas a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, cuya finalidad es regular la contratación del sector público, garantizando los principios de libre acceso a la licitación, publicidad y transparencia.⁸

La Guía práctica de publicidad institucional (2009) interpreta el sentido de determinados enunciados de la Ley y ofrece criterios y recomendaciones para su consideración por parte de las entidades y organismo de la AGE en los procesos de contratación de servicios publicitarios. Alguna de las recomendaciones y claves que facilita para una mayor eficacia y transparencia de las campañas de publicidad institucional son interesantes, además, para comprender el sentido del legislador en la elaboración de la norma y en su espíritu:

- Toda acción ha de fijar su foco en la información y el servicio público a la ciudadanía.
- Las acciones de publicidad deben estar en consonancia con la línea de comunicación estratégica del gobierno
- Toda campaña planteada desde la transparencia y la eficacia debe nacer con un objetivo claramente definido, cuantificable y evaluable, no sólo en término de alcance sino de efectos reales sobre la ciudadanía.
- El retorno de la inversión y la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la campaña son los marcadores de la eficacia en la publicidad. Medirlos en base a un procesos sistemático y profesional requiere reservar una parte del presupuesto para

la contratación de una empresa especializada, no vinculada a la empresa o empresas adjudicatarias de la ejecución de la campaña.

En cuanto a los criterios de adjudicación de los contratos publicitarios, se recomienda que la propuesta económica tenga una ponderación final no superior al 40% y que la compra de medios se evalúe a través de los descuentos y de la comisión de agencia. Para la valoración creativa y de la estrategia de medios, se proponen como criterios de valoración los siguientes:

- Claridad del mensaje
- Identificación con el objetivo de la campaña
- Coordinación de las diferentes piezas de campaña
- Impacto y originalidad de la propuesta creativa
- Estrategia de comunicación y plan de medios

Se recomienda que la suma de estos criterios sea superior al 50% de la valoración y que sean evaluados por un comité de expertos, sobre todo en aquellos procesos de contratación con presupuestos más elevados.

En el lote de compra de medios, la recomendación es la de fijar criterios teniendo en cuenta descuentos sobre tarifa y porcentajes de comisión de agencia. Un ejemplo que puede resultar ilustrativo para comprender la aplicación de estos criterios de adjudicación son los pliegos para la contratación de la campaña de seguridad vial 2014 promovida por la Dirección General de Tráfico (Ministerio del Interior)⁹.

Si se considera que los criterios de adjudicación responden las especificaciones tipo en las contrataciones de campañas de publicidad institucional, podemos comprobar cómo en la adjudicación de la creatividad —que no suele exceder del 10-12% del presupuesto total de la campaña— se tienen en cuenta criterios cualitativos, fundamentalmente, dependiendo del órgano de contratación la consideración de la adecuación de la propuesta a los objetivos de comunicación enunciados.

En el caso de la compra de medios, se observa que las especificaciones establecen, por un lado, una determinada jerarquización de los diferentes medios y soportes a utilizar y, por otro, en el caso de la televisión, lo que podría denominarse la preeminencia de los GRPs (Gross Rating Points).

Algunas contiendas y no pocas controversias

El hecho de que las campañas de publicidad institucional se encuentren entre las de mayor presupuesto ha provocado no pocas controversias y contiendas, tanto en la profesión publicitaria¹⁰ como entre los medios y soportes publicitarios. Desde la Asociación Española de Publicaciones Periódicas (AEPP), se considera que el procedimiento de adjudicación de las campañas de publicidad institucional es un modelo que favorece a los grandes medios y grupos editoriales (Escolar, 2014). En este sentido, se señalan algunas de las planificaciones de medios llevadas a cabo por parte de algunos organismos e instituciones, poniendo como ejemplo el reparto presupuestario de la campaña sobre violencia de género *Hay salida*, contratada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en 2012.

Ciertamente, los datos que se facilitan resultan llamativos, si se tienen en cuenta los criterios de adjudicación que se recogen en los correspondientes pliegos de especificaciones técnicas y generales para la contratación de la campaña y el resultado del proceso de licitación.¹¹

La inversión realizada en los distintos soportes del medio prensa y su audiencia se detalla en la Tabla 6.

Este caso, que podría resultar anecdótico, también puede poner de manifiesto las grietas en los procedimientos de contratación del Estado que, lamentablemente, se están revelando en los últimos tiempos en algunas contrataciones públicas, desvelándose que es posible torcer la pretendida objetividad técnica a través de intervenciones espurias y, al mismo tiempo, debilitar la pretendida solidez de la Ley de Contratos del Sector Público.

Desde algunas instancias se solicitó, en su momento, que la publicidad institucional se incluyera en el ámbito de la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno para que se publicase la información relativa a las campañas, los contratos celebrados, así como los planes de medios correspondientes, con objeto de profundizar en una mayor objetividad de los procesos y evitar situaciones como la anteriormente descrita. Una iniciativa que, finalmente, no prosperó.

Tabla 6. Campaña Hay salida. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Inversión en prensa y número de lectores.

MEDIOS	INVERSIÓN CAMPAÑA	Nº DE LECTORES *
LA RAZÓN	73.103,36	276.000
ABC	57.351,10	641.000
EL MUNDO	53.578,80	1.219.000
LA GACETA	36.543,94	177.000
EL PAÍS	33.889,68	1.899.000
EL PERIÓDICO CATALUNYA	22.361,76	608.000
LA VANGUARDIA	18.179,04	816.000

Fuente: Escolar, A. (2014). Segunda oleada anual móvil del EGM y Congreso Diputados.

*Según datos EGM vigentes a la fecha de la adjudicación de la campaña (noviembre 2012)

En conclusión

Probablemente las Administraciones Públicas sean el principal anunciante en España, aunque no pueda afirmarse con rigor debido a las dificultades y limitaciones para determinar con exactitud la inversión total que, anualmente, destinan a actuaciones publicitarias para informar a los ciudadanos, tratar de mejorar las relaciones sociales, reafirmar su existencia o promocionar sus intereses comerciales.

Para ello, comparte los mismos medios de comunicación espacios publicitarios con otros anunciantes que promueven productos y servicios con fines lucrativos; utiliza, básicamente, las mismas herramientas de comunicación de la publicidad comercial y recurre a las mismas rutinas profesionales para la elaboración y difusión de sus mensajes.

La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 supuso un hito en el terreno que abordaba. Sin embargo, no tiene carácter básico y afecta únicamente a la Administración General del Estado. A pesar de su contribución a una mayor transparencia de la actividad publicitaria que lleva a cabo la AGE, la información que facilita anualmente la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de Presidencia resulta insuficiente para conocer en detalle determinados aspectos relevantes de la misma, fundamentalmente en lo relativo a la planificación de medias finalmente contratadas, lo que plantea no pocas controversias y hace posible adjudicaciones llamativas, cuando menos.

Las campañas promovidas por las administraciones e instituciones públicas pueden inscribirse en uno u otro de los cuatro ámbitos de la publicidad: comercial, corporativa, política y social, siendo predominante durante el período estudiado (2006-2014) la publicidad institucional comercial –campañas de apoyo a sectores económicos en el exterior promoviendo la comercialización de productos españoles y otras de carácter industrial, comercial y mercantil--.

La Administración hace publicidad para comunicarse con los ciudadanos y compite en espacio y tiempo con los grandes inversores publicitarios. La AGE utiliza predominantemente como canales de comunicación en sus campañas medios publicitarios considerados fundamentalmente informativos (prensa y radio). El principal canal de difusión de las campañas de publicidad institucional, según la inversión realizada, es la televisión, a la que siguen los diarios y la radio.

La dirección y gestión de la Administración desde diferentes opciones políticas no parece suponer diferencias apreciables en cuanto al uso que hace de la publicidad institucional unos y otros, coincidiendo, en términos generales, los objetivos y prioridades de las campañas planificadas en sus períodos de gobierno.

Por último, cabe preguntarse por la utilidad de la publicidad institucional que realiza la Administración General del Estado, por los efectos de sus mensajes en la ciudadanía. A pesar de considerarse que las claves de la eficacia de la publicidad son el retorno de la inversión realizada y el cumplimiento de los objetivos de las campañas, las cantidades económicas que se destinan a estos cometidos son irrelevantes, desconociéndose, además, los resultados de las evaluaciones realizadas.

Por lo tanto, desde nuestra pretensión de contribuir a la reflexión, al debate académico y al avance de la investigación en publicidad, a partir de las conclusiones de este trabajo cabría profundizar en la investigación de alguno de estos aspectos, avanzando en la medida de lo posible en la determinación de la relación entre campañas de publicidad institucional y preocupaciones ciudadanas. Una correspondencia difícil de encontrar actualmente, a la vista de las temáticas de la publicidad institucional, abundando en el cada vez mayor alejamiento entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

Referencias

- Alvarado, M. De Andrés, S. (2005) Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social?. *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 64, 67-73.
- Bermejo, J. (2011) Estrategias de comunicación en las Administraciones Públicas a través de la publicidad impresa. *El Profesional de la Información*, 7, 399-405.
- Caro Almela, A. (2007) Fundamentos epistemológicos y metodológicos para un estudio científico de la publicidad. *Pensar la publicidad. Revista internacional de investigaciones publicitarias*, 1, 55-82.
- Celaya, J. (2008). *La empresa en la Web 2*. Barcelona, España: Gestión 2000.
- Cid, R. (2004): Publicidad Institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol. *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 59.
- Cortés, A. (2008) Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa. *Espacios públicos*, 11, 226-237.
- Cortés, A. (2011). La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva. En *Razón y Palabra*, 75, Recuperado el, 11, 11 de 2014 de http://www.razonypalabra.org.mx/N/n75/varia_75/varia2parte/17_cortes-v75.pdf

- Escolar, A. (2014). Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco. *Cuadernos de Periodistas*, 28, 14-19.
- Feliú Albaladejo A. (2009). Los ámbitos de la publicidad institucional, en Feliú (ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*. Madrid. España. 428-436: Edipo.
- Feliú Albaladejo, A. (2011). *La publicidad institucional en la arena parlamentaria española*. Universidad de la Laguna. Tenerife, España: Universidad de la Laguna.
- García López, M. (2001). *Publicidad institucional: el Estado anunciante*. Málaga, España: Universidad de Málaga,
- García Llorente, J. (2012). *El patrocinio y el mecenazgo en la comunicación empresarial*. Madrid, España: Dyckinson.
- González Martín, J. (1996). *Teoría General de la Publicidad*. Madrid. España: Fondo de Cultura Económica.
- Jefatura del Estado (2005). Ley de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional. BOE, 312, 30 diciembre, 2005. Madrid. España.
- Martín Serrano, M (1992). *La comunicación pública y la supervivencia*. Tendencias Comunicación Social, 230-240. Madrid. España: Fundesco.
- Martínez E.; Vizcaíno, R. (2008). Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico, en *Revista Latina de Comunicación Social* 63, recuperado 12 de diciembre de 2014 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/819/81906309.pdf>.
- Méndiz Noguero, A. (2007). Diferencias conceptuales entre publicidad y propaganda: Una aproximación etimológica. *Questiones Publicitarias*, 1, 43-61.
- Moragas i Spa, M. de. (2005). *Publicidad institucional: comunicación y civismo*. Barcelona Metrópolis Mediterránea, 6:72-77.
- Ministerio de Presidencia (2009), Secretaría de Estado de Comunicación. *Guía Práctica de la Publicidad Institucional*. Madrid, España.
- VV.AA (2012). Especial Ranking anunciantes 2012. Infoadex-Anuncios, 159, Madrid. España.

Direcciones web

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx>

<http://www.infoadex.es>

<http://www.contrataciondelestado.es>

<http://www.congresodiputados.es>

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2004). Email: jose.garcia.llorente@urjc.es Blog personal: www.josegll.wordpress.com

² Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears, y País Vasco, con diferentes denominaciones y anteriores en su publicación, en algunos casos, a la Ley 29/2005 (Andalucía, 1999; Cataluña, 2000; Aragón, 2003; Comunidad Valenciana, 2003).

³ Semanas antes del arranque de la campaña para las elecciones generales de marzo de 2004, el Ministerio de Trabajo inundó los medios de comunicación con la campaña 'Lo nuestro son las personas'. Recurrida la campaña ante la JEC, ordenó la suspensión inmediata de la campaña puesta en marcha desde diciembre de 2003.

⁴ Estos servicios, así contratados, pueden alcanzar la cuantía de 18 mil euros anuales como máximo. Hay que tener en cuenta que los denominados contratos menores son muy utilizados en los procesos de contratación de servicios publicitarios y afines por parte de los departamentos ministeriales y las entidades y organismos adscritos a ellos.

⁵ Cada ejercicio económico, se contemplan distintos acontecimientos, considerados excepcionales a efectos del interés público, que motivan una serie de beneficios para aquellos sujetos pasivos o contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que afronten inversiones en los mismos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

⁶ Guía de comunicación digital para la Administración General del Estado [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Documentacion/pae/Metodolog/pae/Guia de Comunicación Digital para la Administración General del Estado.html#.VCfJ4yI_vfE](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Documentacion/pae/Metodolog/pae/Guia%20de%20Comunicacion%20Digital%20para%20la%20Administracion%20General%20del%20Estado.html#.VCfJ4yI_vfE).

⁷ Plataforma de Contrataciones del Estado. Licitaciones. 2010. Ministerio de Trabajo e Inmigración

⁸ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

⁹ Plataforma de contratación del Estado. Ministerio del Interior. Dirección General de Tráfico. Licitaciones

¹⁰ Conclusiones de la Jornada sobre Concursos Públicos. Asociación de Agencias de Publicidad de Bizkaia. <http://www.tallerd3.com/archives/5380>

¹¹ Plataforma contratación del estado. consultado. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Licitaciones 2012. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/43c1cb5f-f985-4630-b648-48c7d3ecf417/DOC20120621101405PCAP.pdf?MOD=AJPERES>