

LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CONTEXTOS ELECTORALES: LÍMITES Y ABUSOS.

Ángeles Feliu Albaladejo
Universidad de Alicante

Resumen

La comunicación de los actores políticos tiene una doble naturaleza: la de la competición por el poder (político-partidista) y la del ejercicio del poder (institucional). La característica esencial exigible a esta última es la neutralidad. Ahora bien, determinadas circunstancias hacen sospechar que se pueda dar una utilización inapropiada de la publicidad institucional, especialmente ante la celebración de procesos electorales, que es cuando su utilización político-partidista puede producir los mayores efectos indeseables en una sociedad democrática.

Precisamente, partiendo de estas posibilidades, la gran mayoría de las disposiciones legales que han venido a “regular” la publicidad institucional determinan claramente la prohibición de tener puntos de similitud con la publicidad que lleven a cabo las formaciones políticas o la limitación durante los períodos electorales a las campañas relacionadas con la información sobre las votaciones y a las estrictamente necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de las administraciones.

Por otra parte, el hecho de que la élite instalada (Del Rey Morató, 1989), la que ostenta el poder, utilice usualmente una estrategia de comunicación basada principalmente en destacar los éxitos de su gestión, está en el origen de la prohibición establecida por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de realizar campañas que destaquen los logros de las administraciones. Todo ello en virtud de la necesidad de mantener una clara separación entre la publicidad política de los partidos y la de las instituciones públicas, lo que deberá cuidarse de manera especial durante los períodos electorales.

La presente ponencia presenta algunos de los planteamientos y resultados de nuestro trabajo doctoral a partir de la consideración de la Publicidad Institucional como forma de Comunicación Política, del análisis del tratamiento legislativo de esta modalidad comunicativa y del uso que de ella han venido haciendo los distintos gobiernos (la

Administración General del Estado y los principales Gobiernos Autónomos) desde 1999, fundamentalmente ante la celebración de procesos electorales.

Nuestro objetivo es, pues, exponer los principales límites que las distintas normas reguladoras sobre la comunicación y la publicidad institucional en nuestro país imponen a las distintas instituciones, así como presentar los resultados de nuestra investigación sobre el comportamiento de los gobiernos como anunciantes en el contexto de la celebración de elecciones, teniendo en cuenta la posible incidencia de la entrada en vigor de las diferentes normas reguladoras y el (in)cumplimiento de las restricciones impuestas por cada una de ellas en este ámbito.

Palabras clave: Publicidad institucional, Comunicación política, Procesos electorales, Administraciones Públicas, Ley de Publicidad Institucional, Propaganda.

1. Introducción

La presente comunicación muestra algunos de los resultados más relevantes de nuestra Tesis Doctoral “Publicidad institucional y procesos electorales en España (1999-2009)”, centrada, por un lado, en la consideración de la Publicidad Institucional como forma de Comunicación Política; por otro, en el tratamiento legislativo de esta modalidad comunicativa; y por último, en el uso que de ella hacen los distintos gobiernos, fundamentalmente ante la celebración de procesos electorales, que es cuando su utilización político-partidista puede producir los mayores efectos indeseables en una sociedad democrática.

El objetivo primordial de la investigación es determinar la incidencia de la celebración de procesos electorales en el comportamiento de las administraciones y gobiernos como anunciantes, así como comprobar el grado de cumplimiento del marco normativo de la publicidad institucional en España a lo largo del período considerado.

2. Marco teórico

2.1. Hacia una definición de Publicidad Institucional

Existe una cierta confusión terminológica y conceptual acerca de la Publicidad Institucional. Aunque en España parece imponerse la denominación “Publicidad

Institucional”, a pesar de las dificultades derivadas de su uso plurívoco, cabe señalar que son varias (y diversas) las expresiones utilizadas para referirse a la actividad publicitaria desarrollada por las administraciones públicas (Alvarado - De Andrés, 2005): publicidad institucional, estatal, gubernamental, de interés público, de servicio público... Algunas de ellas responden a la naturaleza del sujeto emisor; otras, sin embargo, a la del objeto promocionado o el fin perseguido. Entre las primeras, queda claro que el término ‘estatal’ resulta excesivamente restrictivo, pues dejaría fuera de su ámbito la publicidad realizada por otras administraciones y organismos públicos; las que señalan el beneficio público como fin último de la misma excluirían las actividades de otras organizaciones (las no gubernamentales) e incluso ciertas actuaciones empresariales (publicidad con causa).

En nuestro ámbito académico, la denominación publicidad (o comunicación) gubernamental o “de los gobiernos” es frecuente en autores muy relacionados con la tradición anglosajona, como Canel y Sanders (2010 y 2012). Martínez y Vizcaíno (2008), aunque afirman que pudiera parecer más acertado llamarla publicidad gubernamental, optan finalmente por referirse a ella como Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas, siguiendo la denominación expresada en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005.

Precisamente el hecho de que las distintas normas legales dictadas en España se refieran a la “publicidad institucional” ha influido notablemente en la generalización de esta denominación en los ámbitos profesional, mediático y académico. Pero ¿significa siempre lo mismo “publicidad institucional”?

Son muchos los autores que, a partir de la traducción del término inglés (*institutional advertising*) la entienden como toda forma de publicidad (de titularidad pública o privada) mediante la cual “la institución comunica los logros o las virtudes de sus acciones” (Alameda - Fernández, 2002: 160), frente a la publicidad comercial, entendida como la destinada a la promoción de productos. Se trata de un área de la publicidad muy próxima a la venta de ideología que dedica sus esfuerzos a ganar la voluntad de un público potencialmente hostil (Pearlin - Rosenberg, 1952).

Se está considerando ‘institucional’ en estos (y otros muchos) casos como sinónimo de ‘corporativa’ (opuesta ésta a ‘comercial’), cuyo objetivo “no es vender de forma directa los productos o servicios de la empresa, sino mejorar la concepción que tiene el público sobre una empresa o defender su política” (Wilcox - Aut - Agee - Cameron, 2001: 525).

Consideramos que deberíamos utilizar la denominación de publicidad (comunicación) institucional a la realizada por sujetos públicos. Debemos añadir, en apoyo de esa decisión, que en términos legales ese es el significado que tiene en todas las normas reguladoras españolas¹¹⁷. Pero, además, existe otra razón -definitiva en nuestra opinión-: no se puede contraponer la publicidad institucional a otras formas posibles (comercial o corporativa) cuando en no pocas ocasiones hace uso de ellas. Las administraciones públicas hacen publicidad comercial (*Paradores Nacionales, Alimentos de Andalucía...*) y también corporativa (Comunidad de Madrid, *La suma de todos*). No son, pues, el objeto o los fines los que realmente caracterizan la publicidad institucional, sino el carácter público del sujeto anunciante. Como cualquier otro tipo de anunciante, tal y como señalábamos en un trabajo anterior (Feliu Albaladejo, 2009), las administraciones públicas realizan todo tipo de campañas que podrían adscribirse a los cuatro ámbitos publicitarios clásicos en función de sus temáticas y objetivos. Encontramos, así, campañas de publicidad social (orientadas a fomentar conductas y hábitos para la convivencia y el bienestar social, informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, etc.), política (destinadas a informar a los ciudadanos sobre la existencia y el procedimiento de los procesos electorales y estimular la participación electoral), comercial (cuyo objetivo es promocionar el consumo de ciertos productos, apoyar a determinados sectores económicos, o la promoción turística de una región, una comunidad.... etc.) y -también- corporativas (destinadas a difundir las actividades, proyectos y logros de la gestión de la administración, o a crear, difundir y mejorar la notoriedad e imagen de las instituciones).

Las oposiciones que establecen Alameda y Fernández (2002) entre publicidad social, publicidad corporativa y publicidad institucional no parecen, por tanto, ser operativas: las asociaciones (ONGs, fundaciones, partidos políticos...) pueden hacer publicidad social¹¹⁸, pero también las administraciones públicas; aquéllas, por otra parte, realizan campañas de imagen de la organización, como también lo hacen empresas e instituciones.

¹¹⁷ Sólo las dos primeras proposiciones de ley presentadas en el Congreso de los Diputados por el Grupo Popular en 1992 y 1993 se refieren a la "publicidad procedente del sector público", aunque otra presentada por el mismo grupo en Andalucía en 1994 ya se refiere a la "publicidad institucional". Únicamente dos de las leyes andaluzas (1999 y 2005) y la aragonesa (2003) buscan regular "la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas".

¹¹⁸ De acuerdo con FELIU GARCÍA (2004), consideramos la *publicidad con causa* como una forma más cercana a la publicidad comercial o a la corporativa (según que la causa se vincule al consumo de un producto o a la imagen de una empresa) que no a la social. Son un claro ejemplo de la presencia de "lo social en la

En consecuencia, entendemos la publicidad institucional como aquella que realizan los sujetos públicos: gobiernos y administraciones, así como otros organismos de ellos dependientes.

2.2. Publicidad Institucional y Comunicación Política

Nos encontramos a menudo con serias dificultades para separar y diferenciar claramente entre comunicación política (*partítica*) y comunicación institucional, tanto a nivel conceptual como en la práctica de una y otra forma de comunicación.

En cuanto a la necesaria distinción terminológica o conceptual, cabe apuntar que cuando nos referimos a la comunicación de los actores políticos en general, debemos tener en cuenta su doble naturaleza: por un lado nos encontramos con la comunicación producida por los sujetos políticos cuando están implicados en la competición por el poder, reflejo de intereses partidistas (*partítica*); por otro, se da la comunicación de los actores políticos cuando actúan desde el ejercicio del poder, fruto de la acción de gobierno, que es la que consideramos comunicación pública -institucional- o de interés público (debe responder a los intereses de los ciudadanos).

En la práctica, los límites entre una y otra forma de comunicación son difusos, pues encontramos múltiples formas de comunicación institucional con claros tintes partidistas o propagandistas. Gabbardi (2005) señala al respecto cómo en ocasiones la publicidad institucional se pone al servicio de intereses partidistas, y no de los generales.

Esta ausencia de una clara separación entre una y otra forma de comunicación (política) es una de las cuestiones recurrentes en los análisis de la comunicación (y la publicidad) institucional, que se manifiesta en su utilización partidista (propagandista). No obstante, faltaría aún verificar si existe la real voluntad política de invadir el campo institucional (Mele- Calabrese - Troisi, 2012).

Evidentemente, algunos de los objetivos de la Comunicación Institucional pueden servir estrictamente a los intereses generales de la ciudadanía y ser ideológicamente neutros, así como otros pueden ser únicamente económico-comerciales.

Pero en (demasiadas) ocasiones estos objetivos son puramente propagandísticos, y las campañas institucionales se tornan claramente corporativas, cuyos fines serían los de

publicidad" (a veces como mera motivación de compra, otras como valor representativo de la Responsabilidad Social de la Empresa) más que de verdadera "publicidad de lo social".

crear, mantener o mejorar la imagen de las administraciones públicas ante los ciudadanos, tal y como señala Ortega (1997). Estos objetivos -coincidiendo con Pineda y Rey (2009)- atentan contra los fines de un Estado realmente democrático, ya que estarían orientados hacia el beneficio de poderes particulares. Por tanto, esta comunicación institucional *propagandística* es la que tiene por objeto servir a los intereses del gobierno, de partidos políticos o de cualquier otra instancia de poder que pueda beneficiarse de ella. El interés público se subordina, por tanto, a intereses partidistas.

2.3. La necesidad de una regulación específica

Es precisamente de la posible utilización partidista-propagandística de la publicidad institucional de la que nace una de las mayores controversias acerca de la práctica publicitaria (y comunicativa) de nuestras instituciones y gobiernos, así como el desarrollo de un margo normativo que ha dado lugar a la promulgación de diversas leyes autonómicas y una estatal a lo largo de las últimas dos décadas en nuestro país.

Si tenemos en cuenta que la LGP88 en la propia definición de “Publicidad” excluye, entre otras, la política, incluyendo la institucional, la urgente necesidad de regular esta actividad comunicativa se hace evidente.

La idea de la necesaria separación entre el ámbito partítico y el institucional se recoge en la propia Exposición de Motivos de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI 2005):

La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.

Esta necesidad de regular la actividad publicitaria de las instituciones ha derivado a lo largo de los últimos años en la promulgación de diversas normas específicas en algunas comunidades autónomas y de la ley estatal, tan anunciada por el primer gobierno Zapatero, y promulgada en 2005.

Ahora bien, actualmente sólo la actividad publicitaria de las instituciones estatales y de 10 de las 17 comunidades autónomas está regulada¹¹⁹. Resulta fundamental señalar que cada una de estas normas específicas regula la propia actividad publicitaria de sus administraciones: la ley catalana se aplica a la actividad publicitaria de las administraciones de Cataluña; la valenciana, la de las de la Comunidad Valenciana, etc... Incluso la Ley Estatal es de aplicación únicamente a la Administración General del Estado (sólo su Artículo 4 es de aplicación básica, y afecta por tanto a todas las administraciones, no sólo a las estatal).

De esta manera, tenemos que el marco normativo es en realidad un marco de “auto-regulación”, en sentido estricto, pues cada institución se regula a sí misma.

En segundo lugar, cabe señalar la situación de “des-regulación” de la publicidad institucional que encontramos en nuestro país, puesto que no podemos afirmar de ningún modo que esté regulada la publicidad institucional, sino ciertas formas de publicidad de algunas instituciones.

Las principales restricciones o limitaciones que la mayoría de leyes establecen para garantizar la no utilización partidista de la publicidad por parte de las instituciones son:

- la prohibición de realizar Publicidad Institucional durante los Períodos Electorales (desde el día de la convocatoria de las elecciones hasta el de su celebración).
- la prohibición de utilizar elementos que puedan ser identificados con los utilizados por formaciones políticas en sus propias campañas.
- la prohibición de realizar campañas “corporativas”, dirigidas a destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados”.

Debemos añadir que, junto a las prohibiciones y limitaciones contempladas en las leyes específicas, con la modificación de la LOREG de enero de 2011 se amplían estas

¹¹⁹ Andalucía (1995-1999-2005), Cataluña (2000), Comunidad Valenciana (2003), Aragón (2003), Administración General del Estado (2005), Asturias (2006), Canarias (2007), Castilla y León (2009), Baleares (2010), Euskadi (2010) y Extremadura (2013).

limitaciones en el caso de los períodos electorales, ahora de aplicación a todas las instituciones. De este modo, la ley electoral pretende evitar la incidencia de los poderes públicos en las campañas electorales mediante la realización de campañas institucionales y de inauguración de obras. Como en el resto de leyes de Publicidad Institucional, la LOREG recoge la posibilidad de realizar una campaña informativa sobre el proceso electoral, indicando expresamente que no puede influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores.

También la LOREG prohíbe durante el Período Electoral desde 2011 las campañas institucionales que contengan alusiones a los logros de la gestión o las que utilicen elementos similares a los de los partidos políticos, así como la realización de actos de inauguración de servicios públicos o proyectos.

3. Método

Partiendo de los planteamientos iniciales, tal y como ya hemos señalado, el objetivo primordial de nuestra investigación es el de determinar la incidencia de la celebración de procesos electorales en el comportamiento de los gobiernos como anunciantes, así como el grado de cumplimiento del marco normativo de la publicidad institucional en este sentido.

En primer lugar, y con respecto al análisis del marco normativo de la publicidad institucional, nos propusimos analizar las iniciativas legislativas en torno a esta actividad comunicativa en las distintas cámaras españolas, así como las disposiciones legales para determinar su eficacia en el control de la publicidad institucional y señalar las diferencias que se dan en los distintos ámbitos competenciales, a partir del análisis comparativo de todas las leyes (las once normas autonómicas y la estatal existentes en el período considerado), teniendo en cuenta –entre otros aspectos- la definición de publicidad institucional que cada una establece (ámbitos objetivo y subjetivo), principios, restricciones, uso de las lenguas o la regulación en Período Electoral.

Este análisis a lo largo de todo el período considerado nos permite establecer la *policy memory* de la publicidad institucional española, junto con el análisis de los principales debates parlamentarios en torno a la regulación de la publicidad institucional que recogíamos en un trabajo anterior (Feliu Albaladejo, 2011).

Los objetivos propuestos en cuanto al análisis de la publicidad de los gobiernos, se centraron en el análisis de las inserciones realizadas por los gobiernos durante el período 1999-2009 (centrándonos en la Administración General del Estado y en los Gobiernos Autónomos, aunque también se consideraron los datos globales de Ayuntamientos y Diputaciones); el análisis de las inserciones según su adscripción a los diferentes sectores y ámbitos publicitarios y de la distribución temporal de las campañas.

Con el fin de conocer el comportamiento publicitario de las distintas administraciones públicas, realizamos un análisis cuantitativo de las inserciones realizadas por éstas.

Para ello hemos utilizado la información contenida en la aplicación InfoXXI de Infoadex (Sector “Servicios Públicos y Privados”, Categoría “Campañas de Interés Público”);

Esta aplicación contiene los datos referidos a tres parámetros (inserción, inversión y ocupación), de entre los que hemos seleccionado el de INSERCIÓN, puesto que la ocupación no parece pertinente para el objeto de nuestro estudio y la “inversión” indica la cifra en euros “según la tarifa de los distintos soportes”, no teniendo en cuenta ni los rappels o bonificaciones ni los capítulos relativos a creatividad, realización y producción¹²⁰.

El período establecido en nuestro trabajo comienza en 1999, que es el primer año del que Infoadex proporciona datos, y finaliza en 2009 (último año de datos disponibles en la fecha en la que se realiza el análisis), lo que permite analizar tres procesos electorales en cada uno de los ámbitos competenciales. Igualmente, a lo largo de estos 11 años, han ido apareciendo la mayoría de las normas reguladoras existentes y analizadas en nuestro trabajo.

Hemos considerado todos los Gobiernos Autónomos y Central, centrandó nuestra atención en algunos aspectos en los principales anunciantes en términos globales: AGE, Comunidad de Madrid, Generalitat de Catalunya, Generalitat Valenciana, Gobierno Vasco, Junta de Andalucía y Xunta de Galicia.

Hemos realizado un análisis evolutivo de las siguientes variables, establecidas y calculadas sobre los datos obtenidos de Infoadex en diferentes búsquedas:

- El número total de inserciones en cada año del período.

¹²⁰ No obstante, nos referimos en alguna ocasión a dichos datos, aunque su valor sea relativo.

- El número de inserciones pertenecientes a cada sector (SECTORES: “Productos de Infoadex”) y la concentración sectorial.
- La distribución de las inserciones por ÁMBITOS: en los cuatro ámbitos publicitarios (social, político, comercial y corporativo).
- El Índice de Esfuerzo Publicitario (IEP): número de inserciones por cada 100.000 habitantes.

El análisis de estos datos tiene valor en sí mismo para conocer el comportamiento de los gobiernos como anunciantes, el mayor o menor grado de cumplimiento de las normas y, además, serán tenidos en cuenta como unidades de control en el estudio sobre la Publicidad Institucional durante los procesos electorales.

Dado que el objeto primero de nuestra investigación es el análisis del uso que los gobiernos hacen de la publicidad institucional en el contexto próximo a la celebración de elecciones, hemos establecido como unidad de análisis las inserciones realizadas por cada uno de los gobiernos (autonómicos y central) ante las tres elecciones autonómicas y generales habidas en cada caso, centrándonos en cada caso en el Período Electoral (las 8 semanas comprendidas entre la convocatoria del proceso y su celebración).

A lo largo de los 11 años que comprende el período analizado, se celebraron 55 procesos electorales, 3 a Cortes Generales y 52 a parlamentos autonómicos¹²¹.

¹²¹ Se incluye el caso particular de la Comunidad de Madrid en 2003, que repite sus elecciones de ese año en octubre al disolverse las cámaras por imposibilidad de formar gobierno en el primer proceso de mayo dese año.

Tabla I

Procesos electorales	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Elecciones generales											
		12/3				14/3				9/3	
Elecciones autonómicas											
Parlamento Andalucía		12/3				14/3				9/3	
Cortes de Aragón	13/6				25/5				27/5		
Junta General Principado Asturias	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Illes Balears	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Canarias	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Cantabria	13/6				25/5				27/5		
Cortes Castilla-La Mancha	13/6				25/5				27/5		
Cortes Castilla y León	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Cataluña	17/10				16/11			1/11			
Asamblea Extremadura	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Galicia			21/10				19/7				1/3
Asamblea Madrid	13/6				25/5 26/10				27/5		
Parlamento Navarra	13/6				25/5				27/5		
Parlamento Vasco			13/5				17/4				1/3
Asamblea Regional Murcia	13/6				25/5				27/5		
Parlamento La Rioja	13/6				25/5				27/5		
Cortes Valencianas	13/6				25/5				27/5		

Procesos electorales analizados. Elaboración propia

Hemos realizado un análisis de las siguientes variables:

- El número total de inserciones en cada período electoral (PE).
- La concentración de las inserciones anuales en PE.
- La distribución semanal de las inserciones en PE.
- El número de inserciones pertenecientes a cada sector en PE y su concentración sectorial.
- La distribución de las inserciones por ÁMBITOS en PE.

Con el fin de comprobar si lo observado durante los períodos electorales corresponde realmente a la proximidad de la celebración de comicios, tomamos en consideración dos tipos de Datos de Control: por una parte, los relativos a las mismas fechas de cada PE correspondientes al año inmediatamente anterior; por otra, analizamos también los datos relativos a las ocho semanas previas y las ocho semanas posteriores a cada PE, estableciendo lo que denominamos Período Extendido, que abarca un total de 24 semanas, distribuidas en tres fases.

Este análisis lo centramos en el comportamiento de la AGE y en el de los considerados 6 principales gobiernos autónomos anunciados, citados anteriormente.

Los resultados nos permiten conocer la incidencia de la celebración de elecciones en el comportamiento de cada uno de los gobiernos como anunciantes y comprobar el grado de cumplimiento de las restricciones contempladas en las distintas leyes vigentes en cada momento.

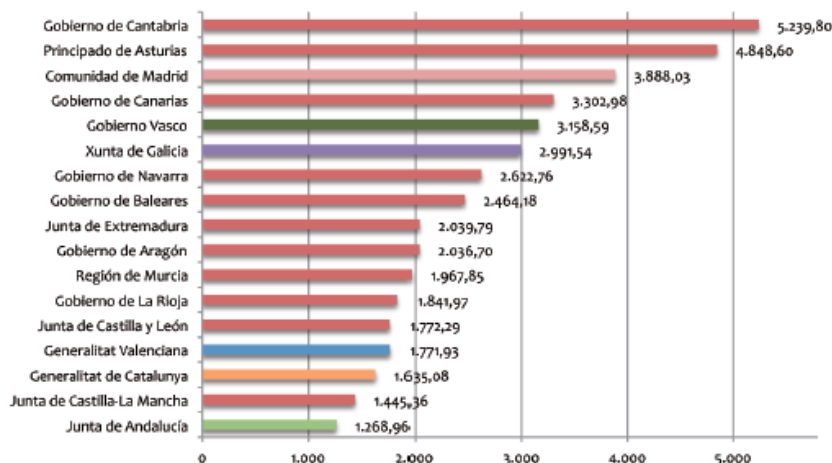
4. Resultados

4.1. La actividad publicitaria de nuestras instituciones

Con respecto a los datos generales sobre el comportamiento publicitario de nuestras instituciones, cabe señalar que los Gobiernos Autónomos en su conjunto realizan más publicidad institucional que el resto de administraciones públicas, bastante por encima de la AGE y mucho más aún de Ayuntamientos y Diputaciones, siendo la Comunidad de Madrid, en términos absolutos, el principal anunciante.

Por otra parte, la consideración del Índice de Esfuerzo Publicitario muestra unos resultados diferentes a los obtenidos a partir de las cifras absolutas de inserción (Figura 1).

Figura 1



**Indicador de Esfuerzo Publicitario Acumulado de los Gobiernos Autónomos (1999-2009).
Elaboración propia a partir de Infoadex y del INE**

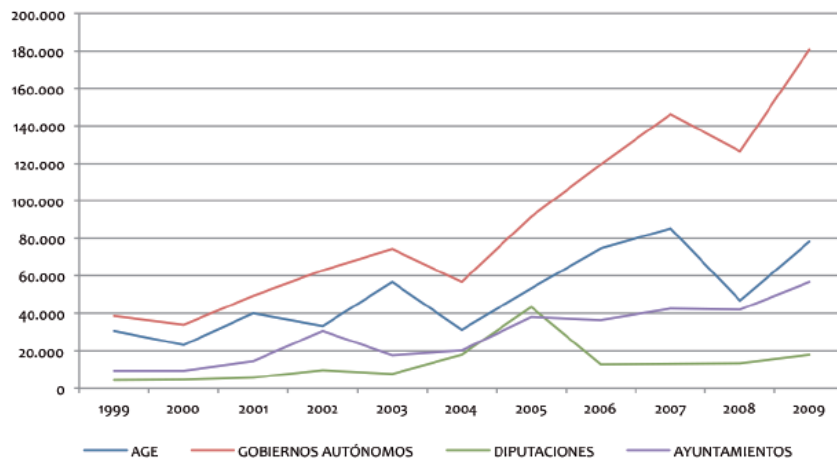
Como muestra la Figura 1, dos de los gobiernos que, en términos absolutos de inserción no son precisamente de los principales anunciantes, cuando consideramos el Indicador de

Esfuerzo Publicitario, pasan a ocupar los primeros puestos en el ranking: el Gobierno de Cantabria y el Principado de Asturias. Pasan a los últimos puestos la Junta de Andalucía, la Generalitat de Cataluña o la Generalitat Valenciana, tres de los 6 principales anunciantes en términos globales de inserción.

Por último, se da una alta concentración en los primeros sectores (especialmente en “Información de Actuaciones” y “Educación/Cultura/ Investigación”), tanto en el caso de la AGE, que realiza el 56,75% de sus inserciones en estos dos sectores, como en el de los Gobiernos Autónomos, cuyo porcentaje alcanza el 65,46%.

Por lo que respecta a los datos globales, cabe destacar que a lo largo del período 1999-2009 se produce un crecimiento en términos generales de la actividad publicitaria de los gobiernos.

Figura 2



Evolución de las inserciones de las distintas Administraciones –AGE, Gobiernos Autónomos, Diputaciones y Ayuntamientos- a lo largo del período (1999-2009).

Elaboración propia a partir de Infoadex

Por otra parte, la actividad publicitaria de los gobiernos no parece ser distinta según esté o no sometida a una norma reguladora en su ámbito territorial. De hecho, entre los principales gobiernos autónomos anunciantes se encuentran, en términos absolutos, tres de los primeros que disponen de ley específica: Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana.

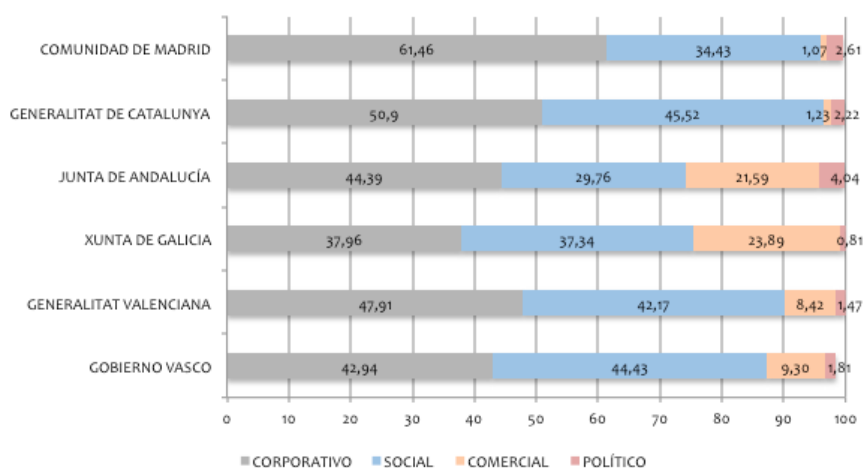
Por otra parte, la entrada en vigor de las distintas leyes de Publicidad Institucional no supone una disminución de la actividad publicitaria de las administraciones sujetas a ellas.

Por lo que se refiere a la distribución de las inserciones de los diferentes gobiernos a los distintos sectores y ámbitos publicitarios, podemos concluir que ésta es sustancialmente desigual: por ejemplo, mientras la publicidad de la Comunidad de Madrid es sustancialmente Corporativa, el Gobierno Vasco presenta un porcentaje ligeramente mayor en el ámbito Social, y la situación es más equilibrada en el caso de la Xunta de Galicia.

Otra de las conclusiones al respecto es la de que el sector cuantitativamente más relevante es el de “Información de Actuaciones”, que supone en la mayoría de los casos más del 40% de la actividad publicitaria de los distintos gobiernos.

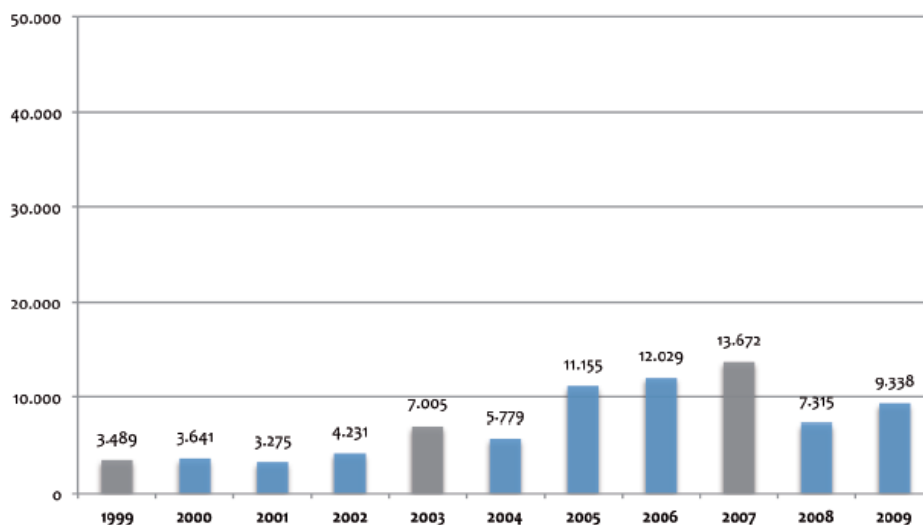
Por su parte, y en términos absolutos, la publicidad institucional tiene un marcado carácter Corporativo.

Figura 3



Distribución por ámbitos de las inserciones de los principales Gobiernos Autónomos en todo el período (1999-2009)
Elaboración propia

Con respecto a la distribución temporal de las inserciones, hemos podido comprobar que se produce un incremento de la actividad publicitaria de los gobiernos hacia final de cada legislatura, como muestra, a modo de ejemplo, la Figura 4.

Figura 4

Evolución de las inserciones de la Generalitat Valenciana a lo largo del período (1999-2009)*

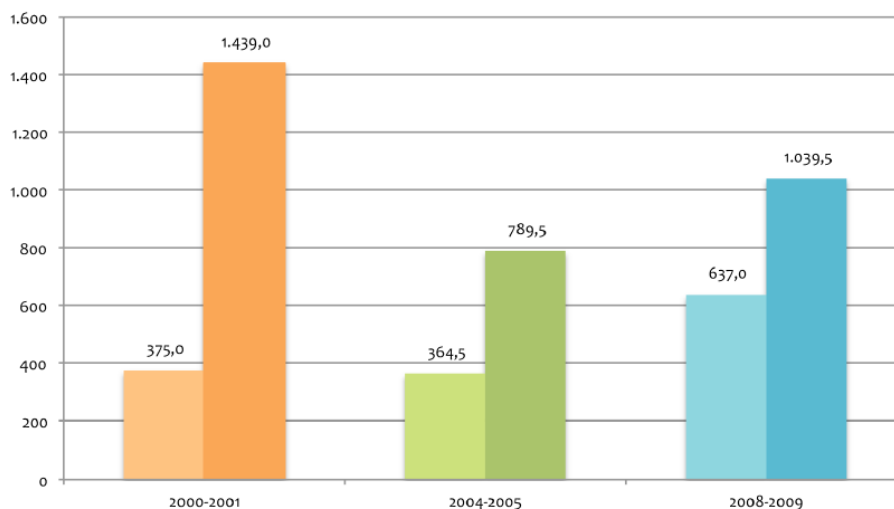
Elaboración propia a partir de Infoadex

**en gris se indican los años electorales*

4.2. La publicidad institucional ante los procesos electorales

Por lo que se refiere a la última y principal parte de nuestro estudio, una de las conclusiones generales a la que hemos podido llegar es la de que ante la celebración de comicios, y salvo en pocos casos puntuales, la publicidad institucional experimenta un considerable incremento, tanto durante los Períodos Electorales como en las semanas previas a éstos.

Por otra parte, los gobiernos que más publicidad realizan en estos períodos en general son el Central y la Comunidad de Madrid.

Figura 5

**Inserciones del Gobierno Vasco en períodos electorales y años anteriores.
Elecciones Autonómicas.
Elaboración propia a partir de Infoadex**

Se confirma así que en los sucesivos procesos electorales se produce un incremento de las inserciones en algo más del 60% de los casos tomados en consideración¹²².

Por otra parte, en 9 de los 12 procesos electorales analizados en los que estaba vigente alguna ley de PI se produjo un aumento del número de inserciones en el Período Electoral, mientras que sólo descendió en 2 elecciones celebradas en Aragón.

En este sentido, en 30 de los 40 procesos electorales considerados se registra un aumento del número de inserciones en las ocho semanas del período electoral en comparación con las mismas fechas del año anterior.

Con relación a la distribución de las inserciones por sectores, se da una mayor concentración en los períodos electorales. Así, se supera en todos los casos el 80% en cuatro de ellos.

Vemos que, en términos generales, el sector cuantitativamente más relevante en los períodos electorales es el de “Información de Actuaciones”; aunque “Elecciones” suele aparecer entre los tres primeros sectores (e incluso ocupa el primer lugar en algunos casos puntuales) no es el principal.

¹²² El Gobierno de Aragón es el único que desciende sus inserciones de un proceso a otro.

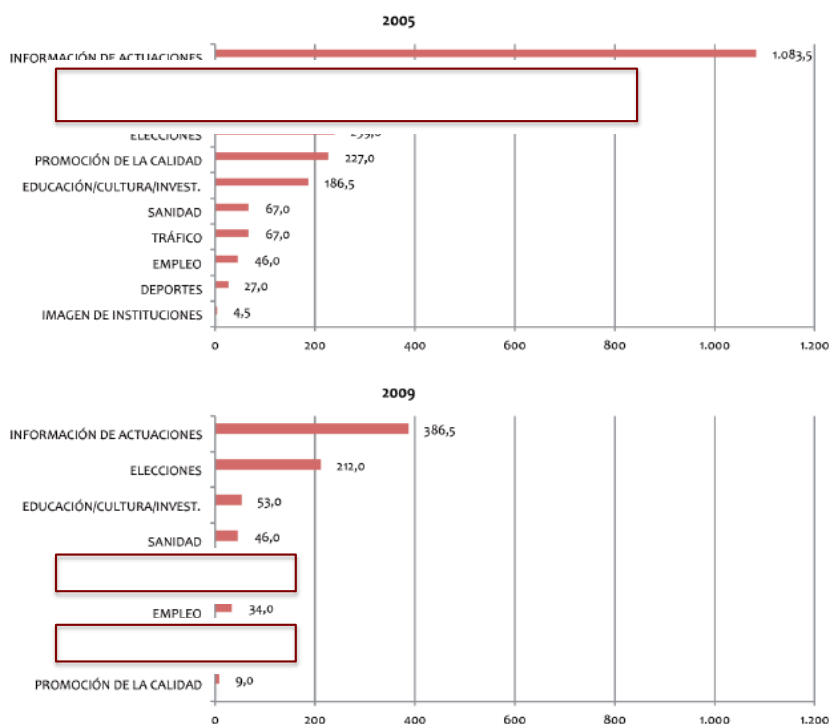
En cuanto a la distribución por ámbitos de las inserciones en período electoral, el Político es el principal en algo más de la mitad de los procesos analizados. De hecho, se dan varios casos en los que algunos gobiernos apenas realizan inserciones en este ámbito (sector “Elecciones”): como el Gobierno de Cantabria, el de Castilla y León o el de Aragón, que no realiza ninguna inserción en ninguno de los tres procesos.

Otra de las conclusiones a la que hemos podido llegar con respecto a la distribución sectorial de las inserciones en período electoral es la que se ve condicionada por el contexto socio-político. Por ejemplo, ocurre que, en el caso de las inserciones pertenecientes al sector “Elecciones” suelen incrementarse coincidiendo con situaciones o circunstancias en las que parece interesar a los distintos gobiernos incrementar la participación electoral: tales son los casos de las elecciones “sobreenvidas” en la Comunidad de Madrid celebradas en octubre de 2003 o los tres procesos autonómicos de Andalucía, que coinciden con la convocatoria de Elecciones Generales; en ambos casos, las circunstancias que rodean a los procesos pudieron influir en la concentración sectorial (en “Elecciones”).

Por otro lado, en este sentido resulta interesante reseñar otros dos casos:

En primer lugar las elecciones al parlamento gallego de 2005, que se produjeron en el contexto de la crisis política provocada por el desastre ecológico del *Prestige*, lo que parece influir directamente en que entre los principales sectores en período electoral se encuentren “Consumo” y “Limpieza y Ecología” (que en el resto de procesos, resultan ser de los menos relevantes (Figura 6).

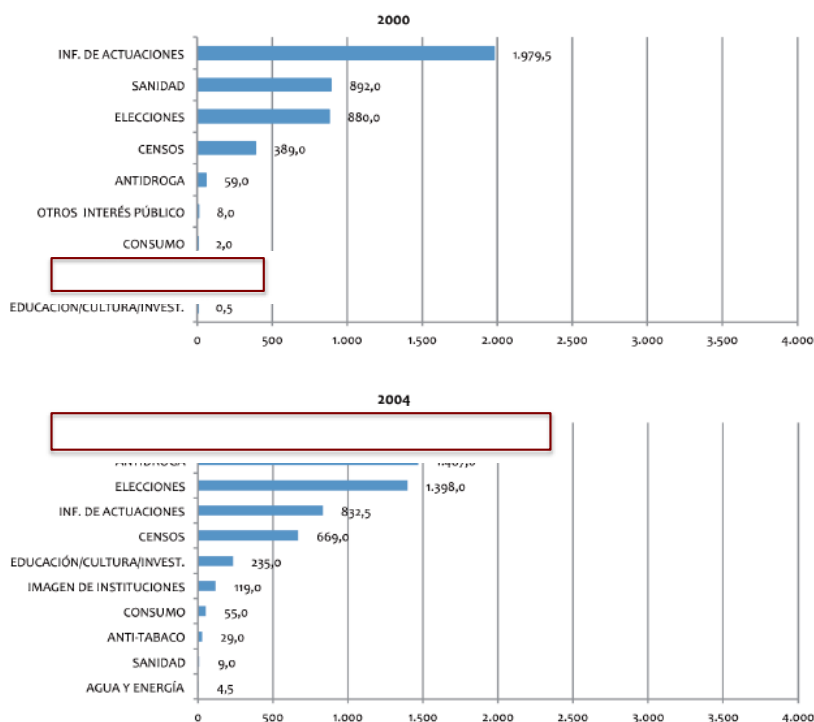
Figura 6



**Inserciones por sectores en PE de la Xunta de Galicia. Elecciones Autonómicas.
Elaboración propia**

Circunstancias similares influyen en el comportamiento de la AGE ante las Elecciones Generales de 2004: también en esta ocasión las inserciones pertenecientes a “Limpieza y Ecología” en período electoral registran valores sustancialmente mayores que en los otros dos procesos analizados.

Figura 7



**Inserciones por sectores en PE de la AGE. Elecciones Generales.
Elaboración propia**

Por lo que se refiere al análisis de la distribución temporal de las inserciones en torno a la celebración de comicios, podemos concluir, en primer lugar, que el porcentaje de inserciones anuales realizadas durante el período electoral aumenta en la mayoría de los casos con respecto al del año inmediatamente anterior (Tabla II).

Tabla II

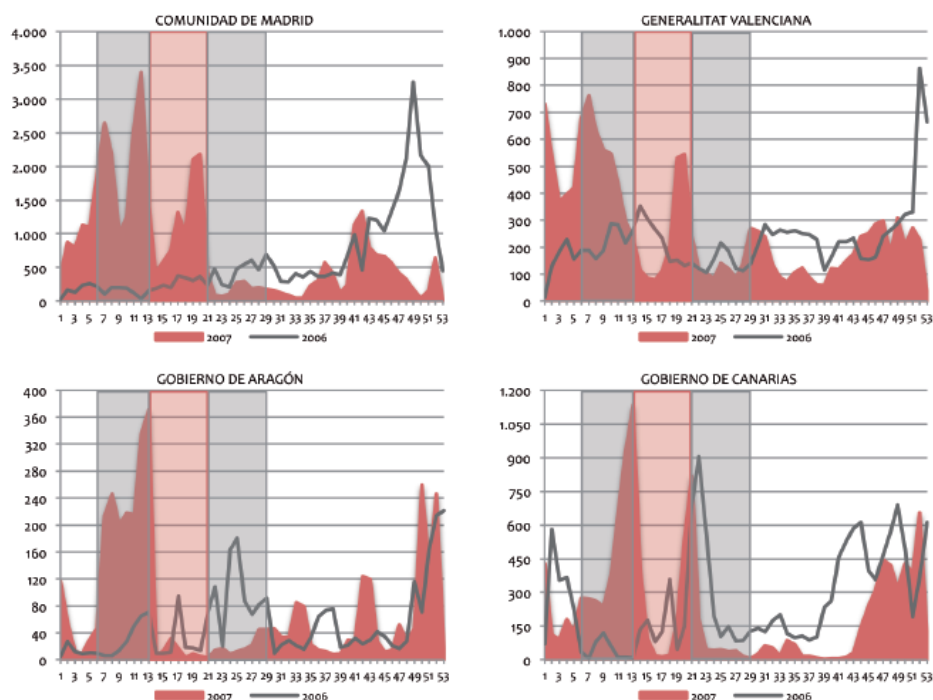
	1 (-1)	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL PE	%Δ Año electoral- Año anterior
2000	72,0	69,0	39,0	25,0	41,0	30,0	32,0	32,0	375,0	
2001	117,0	454,0	78,0	131,0	177,5	160,5	143,0	178,0	1.439,0	283,73
2004	33,0	21,0	39,5	70,0	84,0	46,0	30,0	41,0	364,5	
2005	23,0	62,0	30,0	31,0	51,5	78,0	258,0	256,0	789,5	116,60
2008	121,5	120,0	78,0	110,0	53,0	55,5	52,0	47,0	637,0	
2009	175,0	107,0	94,5	144,5	146,0	106,0	142,5	124,0	1.039,5	63,19

Tabla 6.24. Gobierno Vasco. Elecciones Autonómicas. Distribución semanal de las inserciones en períodos electorales y años anteriores.
Fuente: Elaboración propia

**Distribución semanal de las inserciones del Gobierno Vasco en PE y años anteriores.
Elecciones Autonómicas
Elaboración propia**

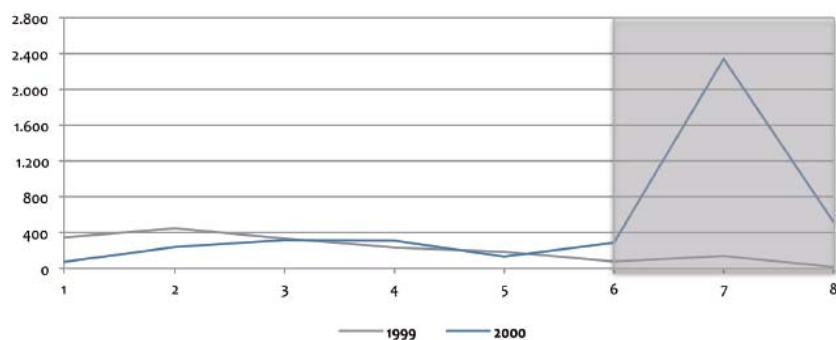
Algo muy similar ocurre con relación a la concentración de inserciones durante las ocho semanas de la Fase Previa del Período Extendido. Hemos comprobado que se da una tendencia a concentrar gran cantidad de publicidad en estas ocho semanas previas al período electoral, aunque independientemente de la existencia o no de una prohibición específica de realizarla en éste.

Figura 8



Distribución semanal de las inserciones de algunos Gobiernos Autónomos a lo largo del año y comparación con el año anterior. Elecciones Autonómicas(y Municipales) 2007. Elaboración propia

Por otra parte, todos los gobiernos realizaron publicidad institucional durante las semanas correspondientes a la campaña electoral en todos y cada uno de los procesos considerados -independientemente de la vigencia de la prohibición expresa de hacerlo-. Algunos de ellos produjeron, incluso, su mayor número de inserciones del período electoral precisamente en las esas 2 semanas.

Figura 9

**Distribución semanal de las inserciones de la AGE en PE
y comparación con el año anterior. Elecciones Generales.
Elaboración Propia**

4.3. El (in)cumplimiento del marco normativo

Otra de las cuestiones importantes en el planteamiento y desarrollo de nuestro trabajo es la referida al grado de cumplimiento de la legislación sobre publicidad institucional en nuestro país: tras el análisis del comportamiento de los gobiernos como anunciantes, podemos afirmar que, a pesar de contar con normas específicas, en la mayor parte de los casos los gobiernos realizan incluso más publicidad con sus normas vigentes que en años anteriores a su promulgación.

Por lo que se refiere a la incidencia de la entrada en vigor de la Ley Estatal (LPCI2005) y la aplicación de su Artículo 4 en relación con la prohibición de realizar campañas dirigidas “a destacar los logros de gestión y los objetivos alcanzados” (las conocidas como “campañas de autobombo”), de aplicación a todas las administraciones, cabría esperar a partir de su entrada en vigor una disminución de la publicidad Corporativa, en especial de la perteneciente al sector “Información de Actuaciones”, y, visto lo visto, nada más lejos de la realidad.

Por otro lado, con relación al grado de cumplimiento de la prohibición de realizar publicidad durante el período electoral que la mayoría de normas establece, queda claramente demostrado que es bajo. De hecho, todos y cada uno de los gobiernos cuyas leyes contemplan esta restricción la incumplen, e incluso muchos de ellos concentran la mayor parte de sus inserciones anuales precisamente durante estos períodos.

5. A modo de conclusión. Sobre límites y abusos

A continuación exponemos muy sucintamente las conclusiones finales y nucleares en torno a los usos (y abusos) de la PI en España:

- A pesar de la existencia de diferentes leyes específicas, encontramos una situación de des-regulación *de facto*. La publicidad institucional en España se mueve entre la absoluta “des-regulación” en determinadas administraciones y una suerte de “autorregulación” en otras.
- Se observa un aumento paulatino de la actividad publicitaria de los gobiernos a lo largo de los once años analizados, que se intensifica hacia final de cada legislatura y un claro carácter Corporativo de la publicidad institucional en nuestro país, destacando en la mayoría de los casos como principal sector “Información de Actuaciones”.
- Finalmente, la mayoría de instituciones cuya actividad publicitaria está sometida a una ley específica no cumple con las limitaciones y garantías que éstas establecen, en especial en lo que se refiere a la celebración de elecciones y a la prohibición expresa que la mayoría de normas establece de realizar PI durante el Período Electoral.
- Además, en las campañas institucionales predomina el ámbito Corporativo, con acciones publicitarias destinadas a ensalzar los logros de la gestión gubernamental y a mejorar la imagen de las instituciones. Estas campañas están prohibidas en todos los casos desde la entrada en vigor de la LCPI2005.
- Se da, por tanto, un claro incumplimiento del marco normativo de la publicidad institucional en España, en especial en lo que se refiere a las garantías establecidas en torno a la celebración de procesos electorales.
- La celebración de elecciones incide directamente en la actividad publicitaria de nuestros gobiernos, tanto cuantitativamente (por lo que respecta a la tendencia a incrementar las inserciones en los períodos electorales y, en algunos casos, en las fases previas a éstos), como cualitativamente (puesto que se enfatiza el ámbito Corporativo).

La situación descrita a lo largo de nuestro trabajo apunta a la necesidad de un marco legislativo de carácter general que regule la actividad publicitaria de nuestras instituciones y gobiernos: bien a partir de la promulgación de una Ley General de Publicidad Institucional, de la modificación de la ya vigente LCPI2005 o, incluso, de la

reforma de la LGP88 en cuanto a la definición de su objeto (que incluya la publicidad política o, al menos, la institucional).

En definitiva, al menos cabría ampliar las limitaciones y garantías de las normas ya existentes, homogeneizando el marco normativo de esta actividad y creando órganos externos (y eficientes) de control y mecanismos de sanción, absolutamente necesarios para garantizar el escrupuloso cumplimiento de las normas.

Hay mucho por hacer. Y cabría, por otro lado, esperar y exigir a nuestros gobiernos y a los poderes públicos en general un mayor compromiso político y una mejor práctica de su comunicación, dado el claro abuso que hacen de ella.

La verificación de aquello que, partiendo de algunas intuiciones y suposiciones previas, se había planteado en forma de hipótesis, ha conducido a mostrar determinadas evidencias sobre el comportamiento publicitario de nuestros gobiernos.

El desiderátum sería que estas evidencias *ex post* pudieran servir para la necesaria revisión normativa, de acuerdo con la política de la Comisión Europea de conectar la investigación con la labor legislativa con el objetivo de lograr una “labor legislativa basada en evidencias” (*evidence-based policy-making*).

6. Referencias Bibliográficas

- Alameda García, D. & Fernández Blanco, E. (2002), “Aproximación conceptual a la publicidad institucional”, *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, nº 2, pp. 159-174.
- Alvarado López, M. C. & De Andrés Del Campo, S. (2005), “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El estado ¿anunciante social?”, *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (64), pp. 67-73.
- Canel, M. J. & Sanders, K. (2010), “Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión”, *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIII, nº 1, pp. 7-48.
- Del Rey Morató, J. (1989), *La comunicación política. El mito de las izquierdas y derechas*, Madrid: Eudema.
- Feliu Albaladejo, A. (2009), “Los ámbitos de la Publicidad Institucional”, en Feliu, E. (ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid: Edipo, pp. 428-436.
- Feliu Albaladejo, A. (2011), “La publicidad institucional en la arena parlamentaria española”, *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, pp. 454-481. DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481 / CrossRef link.

- Feliu Albaladejo, A. (2013), *Publicidad institucional y procesos electorales en España (1999-2009)*. Tesis Doctoral.
- Feliu García, E. (2004), "La publicidad social", en Benavides, J., Fernández, E. y Alameda, D. (coords.), *Información, producción y creatividad en la comunicación*, Madrid: Edipo, pp. 659-672.
- Gabbardi, E. (2005), "Pubblicità", en Rolando, S. (coord.) (2005), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia(2000-2004)*, pp. 125-131.
- Martínez Pastor, E. & Vizcaíno-Laorga, J (2008), "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico", en *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 63, pp. 90-98 Disponible en la siguiente dirección electrónica (URL):
http://www.ull.es/publicaciones/latina/_2008/10_Fuenlabrada/Vizcaino_y_Martinez.html
- Mazzoleni, G. (1998), *La comunicazione politica*, Bologna: Il Mulino.
- Mele, R., Calabrese, M. & Troisi, O. (2012), "La comunicazione negli enti locali: tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica", *Sinergie, rivista di studi e ricerche* nº 89, pp. 89-107.
- Ortega, E. (1997). *La comunicación publicitaria*. Madrid: Pirámide.
- Pearlin, L.I. & Rosenberg, M. (1952), "Propaganda Techniques in Institutional Advertising", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 16, nº 1, pp. 5-26.
- Pineda Cachero, A. & Rey, J. (2009), "Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas", *Questiones Publicitarias, Monografías nº 3 (Publicidad Institucional)*, pp. 9-32.
- Wilcox, D.L., Aut, P.H., Agee, W.K. & Cameron, G.T. (2001), *Relaciones Públicas. Estrategias y Tácticas*. 6ª ed. Madrid: Addison Wesley.
- YOUNG, S. (2006a): "The Convergence of Political and Government Advertising: Theory Versus Practice", *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, vol. 119, pp. 99-111.