



DECRETO Nº: 187 / 2024

Asunto: Informe de justificación del Plan de Medios para difusión de la publicidad de los servicios y las actividades del Ayuntamiento de Huesca 2024.

ANTECEDENTES

Las leyes 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI) y 16/ 2003, de 24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón, recogen los criterios a aplicar en materia de publicidad institucional que realizan las administraciones públicas.

La publicidad institucional promovida por el Ayuntamiento de Huesca, tal como recoge la normativa, debe ir dirigida a los siguientes objetivos:

- Dar a conocer la institución y sus funciones.
- Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales.
- Dar a conocer la institución pública y sus funciones, informar de las condiciones de acceso y uso de los espacios públicos.
- Informar sobre los procesos electorales y consultivos populares.
- Difundir el contenido de disposiciones jurídicas de especial relevancia social, entre ellos, las ofertas de empleo.
- Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas de carácter general.
- Anunciar medidas preventivas de riesgos o que eviten daños que afecten a la salud de las personas y a sus bienes, o al medio natural.
- Difundir el patrimonio histórico, cultural y natural.
- Apoyar a sectores económicos, promover la comercialización de productos y atraer inversiones, así como fomentar la ciudad como destino turístico.
- Fomentar hábitos saludables y comportamientos que contribuyan a lograr la seguridad en el ámbito familiar, social y laboral.

En este sentido, el Ayuntamiento difunde y promociona las acciones y actividades de interés general que organiza a través de los medios de comunicación social, que son un canal de transmisión de dichas acciones y son necesarios en la labor de difusión, más allá de su propia labor informativa, a través de la contratación por parte del Ayuntamiento de espacios publicitarios para difundir aquella información susceptible de ser considerada publicidad institucional.

De hecho, los medios de comunicación actúan como elemento vertebrador de la ciudad de Huesca y su entorno (comarcal y provincial) y dan respuesta a las necesidades informativas y al derecho del ciudadano a recibir información veraz a través de diferentes formatos o canales. Además, el hecho de que los medios de la



**DECRETO Nº: 187 / 2024**

ciudad tengan una vocación provincial e incluso, especialmente los digitales, alcancen la población oscense residente en otras provincias o comunidades, ayuda a la difusión de la ciudad y a mantener la relación de los oscenses en la diáspora con su ciudad de origen.

La capital oscense cuenta con medios de prensa escrita y revistas, emisoras radiofónicas, canales de televisión y medios de comunicación digitales. En varios de los casos, las empresas informativas, cuenta con varios de estos canales.

Pero, además, el Ayuntamiento tiene la vocación de difusión de la ciudad de Huesca fuera de su término, con campañas puntuales que puedan permitir el acceso a públicos de fuera de la provincia y la comunidad autónoma, mediante la contratación en este caso de campañas o acciones de difusión publicitaria concretas en medios de ámbito extralocal o extraprovincial.

El Ayuntamiento de Huesca dispone de forma anual en su presupuesto de partidas dentro de diferentes áreas para difundir la actividad que, como administración, desarrolla de interés para los ciudadanos mediante la contratación de espacios de difusión publicitaria en los medios de comunicación.

Para el ejercicio de 2024 se dispone de un presupuesto de 220.095 euros (IVA incluido), procedentes de las siguientes aplicaciones presupuestarias de publicidad: Órganos de Gobierno, Oficina Municipal de Información al Consumidor, Cultura y Fiestas, Desarrollo, Turismo, Medio Ambiente, Servicios Sociales y Movilidad, como partidas principales.

Además de la distribución de gasto publicitario por áreas, el plan recoge en el caso de los medios con los que se suscribe contrato anual una partida genérica sin asignar específicamente, con el objetivo de afrontar campañas y acciones publicitarias eventuales que se vayan presentando a lo largo del año en función de las necesidades informativas y de difusión, siempre manteniendo los criterios establecidos en el plan.

El presupuesto destinado a la contratación de espacios de difusión publicitaria no agota ni mucho menos el presupuesto total de publicidad del Ayuntamiento, sino que reúne los recursos de una parte del mismo.

Cabe señalar que la totalidad del presupuesto de la partida de Publicidad y Propaganda no está destinado a publicidad propiamente dicha, sino que una parte sustancial del mismo se destina a la elaboración, diseño e impresión de folletos, cartelería, mantenimiento de portales de eventos y otro material.

Por tanto, el Plan de Medios no agota la totalidad del presupuesto publicitario sino solo la parte destinada a la contratación de publicidad en los medios de comunicación. A este respecto, las partidas de Casino, Cine y Ciudad de los Niños y las Niñas no aparecen desglosadas en la contratación ya que por sus reducidos importes se destinan en exclusiva a la edición de material promocional de sus actividades.





DECRETO Nº: 187 / 2024

Del resto de partidas, sólo aparecen reflejadas las cuantías que se destinan a publicidad propiamente dicha. Se ha considerado más eficaz y eficiente contratar directamente con los medios de comunicación las campañas de publicidad institucional, utilizando para determinar su distribución las siguientes herramientas:

- Los últimos datos publicados de audiencias en el Estudio General de Medios (EGM) tanto para las emisoras de radio como para los diarios
- La implantación territorial y el ámbito de difusión.
- Los públicos objetivos segmentados en función de localización geográfica, especialmente en los casos de las campañas de difusión turísticas o de eventos y sus campañas directamente relacionados con el área de Desarrollo.
- La herramienta de medición GFK, usualmente utilizada en las campañas de marketing y publicidad, en el caso de los medios digitales.
- Las horas de programación propia que se ofrecen y su periodicidad, en el caso de las emisoras y las televisiones
- En el caso de prensa y de diarios digitales, qué secciones y contenidos tiene la información dedicada a la ciudad y la actividad municipal.

Se adjuntan los datos actualizados de la última oleada del EGM publicada en la fecha de elaboración de este Plan (EGM del último trimestre de 2023 y evolución anual, tanto el porcentaje de audiencia en emisoras radiofónicas como el número de lectores en prensa (Anexos I y II) y el resultado de medición de audiencias de internet de GFK obtenido en este caso de la publicación ExtraDigital, especializada en marketing digital y comunicación corporativa (anexo III).

Se debe tener en cuenta que no existen criterios totalmente objetivos para hacer esta selección ya que una parte de los medios de comunicación locales no aparecen en ninguno de los medidores oficiales encargados de establecer el ranking de oyentes y lectores en la ciudad de Huesca, ni en el informe del EGM, ni en la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD) o GFK en el caso de las audiencias de internet.

Al respecto de internet, cabe señalar que la propia naturaleza de este medio o canal de información permite una medición a posteriori de los impactos con exactitud. Por otra parte, existen tanto distintos parámetros de medición (en el caso que nos ocupa, uno de ellos podría ser el retorno de la inversión en forma de clicks en los banner).

Sin embargo, dado que se requiere un sistema de medición a priori, se ha optado, como en el resto de medios, por medir audiencias en forma de visitas a las páginas web. Volvemos a encontrarnos con la desventaja de la confluencia de sistemas de medición varios e incluso de capacidad de los propios medios de presentar sus propios datos.





DECRETO Nº: 187 / 2024

Buscando la objetividad, se ha primado un sistema que agrupa a buena parte de los medios incluidos en el plan y a los potencialmente receptores de contratos de publicidad del Ayuntamiento de Huesca y elaborado y recogido, además, por una entidad ajena a los propios medios.

Además, y abriendo el foco a criterios generales, resulta también de interés incorporar medios sin medición oficial en razón de público objetivo, de la mayor capacidad de difusión de las acciones publicitarias, así como por el normativamente obligatorio principio de pluralidad en la distribución de los gastos de las campañas.

Todo ello, sin perjuicio de que la inversión en publicidad institucional en cada medio de comunicación se realiza teniendo en cuenta unos principios de reparto equitativo y la rentabilidad de la inversión publicitaria con el fin de que llegue al mayor número de personas posible, independientemente del medio que utilicen para informarse.

Con el presupuesto anteriormente citado se difundirá las siguientes acciones como campañas ya preestablecidas o fijas en el calendario anual del Ayuntamiento:

- Fiestas de San Lorenzo. Campaña general de difusión de las actividades festivas. Julio y agosto.
- Fiestas de San Lorenzo. Campaña de prevención de conductas nocivas. Julio y agosto.
- Feria de Teatro. Septiembre.
- Sensibilización de limpieza y cuidado de la ciudad. Primavera y otoño.
- Salón de Innovación y Emprendimiento. Noviembre.
- El Sorteo o Insaculación. Noviembre.
- Fiesta juvenil de Halloween. Noviembre.
- Consumo: día del consumidor y Black Friday.
- Campaña de Navidad.
- Festival cultural, cuyo formato y fechas queda por definir.

A ellas se sumarán otras acciones puntuales que por necesidades de los diferentes servicios municipales o de la programación que de desarrolle a lo largo del año necesiten de difusión en un momento determinado.

Cabe subrayar que la actividad publicitaria deberá desarrollarse con respeto a los principios de igualdad, objetividad, veracidad e imparcialidad; defensa de la dignidad de la persona, con especial atención a su desarrollo cultural y social, a la protección de la infancia y de la juventud, a la imagen de la mujer y de no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo o religión. La publicidad de las administraciones públicas está regulada por directivas comunitarias, legislación estatal y normativa autonómica específica.



**DECRETO Nº: 187 / 2024**

A ese respecto, las partes implicadas asumen la obligatoriedad de respetar todas ellas, de forma que cualquier incumplimiento será responsabilidad de la unidad demandante del servicio publicitario.

Este Gabinete de Comunicación fundamenta los criterios y la gestión del Plan de Medios en varias normativas e informes en la tramitación de la publicidad institucional contratada directamente con los medios de comunicación:

- La Ley 34/1988 de 11 de noviembre, General de Publicidad, en cuyo capítulo II, acerca de los contratos de publicidad, se refiere en concreto a la difusión publicitaria. - La Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI) y la Ley 16/ 2003, de 24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón.

- Artículo realizado por María Asunción Sanmartín Mora, vocal de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en “La incidencia de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la adjudicación de los contratos de publicidad institucional”, en la Revista de Contratación Administrativa Práctica, número 138, año 15, julio-agosto de 2015, de la editorial Wolters Kluwer. En dicho artículo, argumenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de respetar principios constitucionales de igualdad y no discriminación en el reparto de inversión publicitaria que se realiza desde las administraciones públicas, así como la necesidad de contar con un plan de difusión de publicidad en medios de comunicación que garantice esa equidad y proporcionalidad, y concluye que en los contratos de difusión publicitaria es lógico que “se adjudiquen mediante procedimientos negociados sin publicidad en razón de que por razones de exclusividad, el contrato solo se puede concertar con la empresa que comercializa los espacios publicitarios del medio de comunicación, resultando aplicable el artículo 170 d) TRLCSP que ampara aquellos supuestos que por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado”. Para llevar a cabo una distribución equitativa y proporcional, que no discrimine y que respete el principio de igualdad de acceso a la información de todos los ciudadanos, se ha elaborado un Plan de Medios que refleja la inversión publicitaria que se prevé llevar a cabo a través de los medios de comunicación con presencia en la ciudad y de aquellos de ámbito e implantación regional o incluso nacional en los que se considere necesaria la difusión de la actividad municipal o de promoción de Huesca.

En consecuencia, las cuantías resultantes de inversión en difusión publicitaria en cada medio de comunicación se establecerán en cada campaña de difusión publicitaria por los siguientes criterios:

1. Audiencia medida por herramientas oficiales, tal y como se recoge en este informe y en los anexos que lo acompañan.
2. Programación propia y periodicidad.



**DECRETO Nº: 187 / 2024**

3. Interés de público objetivo derivado del ámbito de difusión de cada uno de estos medios: local, provincial, autonómico y de ámbito nacional así como carácter especializado de las publicaciones y medios.

4. Confluencia en las mismas empresas informativas de varios canales de difusión publicitaria.

Por otra parte, hay que subrayar que, dado que durante el año pueden surgir algunas propuestas de interés para este Gabinete de Comunicación o necesidades no previstas, se dispone en el plan de una partida de 10.000 euros destinados a su distribución, según los criterios reseñados en las campañas no preestablecidas.

Asimismo, se establece una partida de 28.000 euros destinada para campañas de difusión o acciones publicitarias concretas de ámbito nacional. Se trata de un montante distribuido entre las partidas de Órganos de Gobierno, Turismo y Desarrollo, contemplado como tal por la necesidad de abundar en la difusión de la ciudad como destino turístico y punto de inversiones, objetivos que deben contar necesariamente con acciones dirigidas a públicos objetivos del conjunto de España a través de medios de ámbito nacional.

Respecto a los medios de titularidad pública, por su propia naturaleza y financiación pública, se reserva algunas acciones concretas en campañas de singular relevancia para los intereses de la ciudad.

Por otra parte, hay que señalar que en el informe publicado en la web del Observatorio de la Contratación Pública de 20 de diciembre de 2018, sobre la contratación de la publicidad institucional en la nueva ley de contratos del sector público se expresa que "la instrumentación práctica de este necesario reparto equitativo de la inversión publicitaria debe plasmarse en el Plan de Medios de la campaña. En los contratos de difusión publicitaria institucional, que son los que celebra la Administración directamente con un medio de comunicación para insertar publicidad, el Plan de Medios es un documento básico en la preparación y adjudicación de estos contratos, en el que además de justificar la necesidad y objetivo de la campaña publicitaria, debe quedar acreditado el reparto de la inversión de acuerdo con criterios objetivos. Dicho Plan se instrumentalizará posteriormente mediante contratos individuales con cada medio de comunicación".

Así pues, de cada campaña se establecerá un plan de medios en el que conste la distribución del gasto por medios teniendo en cuenta los criterios antedichos a partir de las previsiones establecidas en el Plan de Medios anual.

También cabe reseñar el pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 39/2018. En dicho informe, la Junta concluye que, si cada campaña constituye un objeto propio y completo, sin necesitar de otras campañas para su funcionamiento operativo, podrá sostenerse que su contratación separada no implica el fraccionamiento del contrato, y entiende, además, que la inclusión de un conjunto de campañas de publicidad y



**DECRETO Nº: 187 / 2024**

comunicación en un plan anual no implica que exista una vinculación operativa a los efectos de entender que deba realizarse una contratación conjunta.

En el caso de los procedimientos negociados sin publicidad, y en el caso del Ayuntamiento de Huesca, cuando el contrato de difusión publicitaria se realiza con un empresario determinado - titular del medio de comunicación en este caso- “estos contratos individuales, dado que solo se pueden encomendar a un empresario determinado -el titular del medio de comunicación-, estarán amparados en el supuesto del artículo 168.a). 2º LCSP y podrán adjudicarse mediante un procedimiento negociado sin publicidad, o cuando no superen la cifra de 15.000 € (IVA excluido) podrán ser tratados como contrato menor”.

En concreto, la distribución de fondos contará con dos tipos de contratos:

1. Procedimientos negociados sin publicidad: para aquellos medios de comunicación que, teniendo en cuenta audiencias, ámbito de difusión, contenidos de elaboración propia y espacios/tiempos destinados a la misma, canales de emisión y soporte, la inversión prevista iguale o supere los 15.000 euros más IVA. En total son tres los medios de comunicación: Radio Huesca (Radio Zaragoza SA), Cope Huesca (Radio Popular), Diario del Altoaragón (Publicaciones y Ediciones del Altoaragón S.A.). Estos contratos incluirán el gasto en campañas de carácter anual que constituyen un todo –caso de las ventanillas municipales- y las campañas preestablecidas o fijas.
2. Contratos menores: para aquellos medios de comunicación que, teniendo en cuenta audiencias, ámbito de difusión, canales de emisión y soporte, la inversión prevista sea inferior a 15.000 € más IVA. En total son cuatro medios de comunicación, de características diversas, que se complementan, cada uno con diferentes audiencias, lectores y/o ámbitos de difusión, y con los que se está interesado en hacer campañas de difusión publicitarias institucional para el año 2024. Los cuatro contratos se suscriben con los siguientes medios: Heraldo de Aragón, Onda Cero Huesca (Uniprex), Altoaragón TV (Radiodifusiones del Altoaragón) y El Diario de Huesca (el Eco de los Libres).
3. Para el resto de contrataciones, se establecerán propuestas de gasto: tanto para aquellas campañas que surjan a lo largo del año en función de las necesidades de programación y servicio y cuyo importe y distribución no pueden establecerse todavía y para aquellos medios de comunicación que, teniendo en cuenta audiencias, ámbito de difusión, canales de emisión y soporte, la inversión total sea inferior a 5.000 € más IVA para cada medio.

Huesca, a fecha de la firma electrónica

Jorge Orús Sampietro

DIRECTOR DE COMUNICACIÓN

