

Estudio sobre las ayudas estatales y autonómicas a la prensa

El autor expone los **tipos de ayudas** que los diferentes Gobiernos destinan a los medios de comunicación y realiza un recorrido histórico por la **legislación española**, tanto estatal como autonómica, en este ámbito, a la vez que analiza su conveniencia. Asimismo, señala algunos hitos acaecidos en **países europeos** de referencia.

ALFONSO DE LA QUINTANA

La primera reflexión que hay que hacer es que la empresa periodística se diferencia de las demás en que tiene dos tipos de rentabilidad: la económica y la ideológica o de influencia. La rentabilidad económica es fácil de entender, pues se aplican los criterios de valoración como a las demás. Sin embargo, la rentabilidad de influencia es más difícil de medir numéricamente. La historia del periodismo está llena de casos que nos demuestran la existencia de la rentabilidad de influencia. Este tipo de rentabilidad es capaz de que un Gobierno gane o pierda unas elecciones por el papel de un medio, o tiene la capacidad de implicar o no a un país en una guerra. Un caso muy representativo es el de la estra-

tegia del grupo Hearts para concienciar a la opinión pública norteamericana de la conveniencia de entrar en guerra contra España por Cuba. Los periódicos del grupo Hearts daban continuamente noticias falsas y exageradas, volcando a la opinión pública norteamericana a favor de la guerra.

Pero no hay que irse a finales del siglo XIX para ver casos de este tipo. Sin ir más lejos, la opinión pública norteamericana también se mostró a favor de la invasión de Irak gracias a algunos medios, aunque nunca aparecieran las armas de destrucción masiva.

Esto nos hace considerar lo importante que es para los grupos de poder tener capacidad de influencia sobre los

Alfonso de la Quintana es profesor de Empresa Informativa de la Universidad Rey Juan Carlos

propietarios de una empresa periodística, pudiéndose comprender cómo muchos empresarios invierten en el negocio periodístico, cuando hay otros sectores que son más rentables económicamente, pero que no aportan esa posición estratégica de influir en la opinión pública.

Teniendo en cuenta esta característica, se puede deducir que cualquier Gobierno o institución que ayude a un medio de comunicación puede a cambio exigir cierta lealtad ideológica.

Tradicionalmente, las posturas respecto a si son necesarias las ayudas a las empresas se centran en dos escuelas:

a) **La proteccionista:** es propia de países del antiguo bloque comunista o de países en vía de desarrollo. En estos países, el Estado debe asumir los gastos de muchas empresas por el bien común. Un ejemplo clásico de empresa periodística protegida sería el diario *Pravda*, fundado por Lenin y que llegó a publicar 13 millones de ejemplares. Pero cuando se abre la Unión Soviética a la libertad de mercados, sus propietarios, unos editores griegos, lo cierran alegando la falta de disciplina y el alto nivel de alcoholemia de sus trabajadores. Tan viciado estaba el sistema que los periodistas estaban acostumbrados a recibir primas por cada información publicada. Este periódico fue capaz de soportar doce cierres durante la etapa zarista, pero no la libre competencia. La puntilla para el *Pravda* se produjo cuando el Gobierno de Yeltsin subvencionó el papel un 30%

a los periódicos que el Ministerio de Información de Rusia decidió, no estando *Pravda* dentro de los elegidos.

b) **La liberal:** es el modelo más difundido en los Estados Unidos y muy presente en la actualidad por la escuela económica neoliberal. Defiende que la intervención del Estado en las empresas es un peligro, ya que estas pueden vivir de un modo ficticio –incluso, se puede llegar a primar la mala gestión empresarial–, si bien no rechazan las medidas que les benefician aunque vengan del Estado.

Clasificación tradicional de las ayudas

En líneas generales, las ayudas del Estado a la prensa son las siguientes:

- **Directas:** aquellas que suponen un ingreso inmediato en la caja de la empresa.
 - Reducción de las tarifas postales, telegráficas y telefónicas
 - Subvención a empresas periodísticas para la adquisición de papel-prensa
 - Créditos oficiales de carácter privilegiado
 - Subvenciones para la renovación de maquinaria
 - Exoneración de impuestos y tasas
 - Contratación de espacios publicitarios de interés general, la llamada publicidad institucional
- **Indirectas:** aquellas cuyo beneficio recae de una manera indirecta en la empresa, pero siendo esta favorecida indirectamente por ese beneficio. Serían las

ayudas que son destinadas a los trabajadores y a las empresas afines a las periodísticas (como las papeleras, imprentas, distribuidoras).

- Subvenciones a los fabricantes de papel-prensa
- Estímulos económicos a los fabricantes de maquinarias de artes gráficas
- Beneficios económicos a favor de todos los trabajadores de la empresa periodística
- Subvenciones a instituciones corporativas de la prensa
- Reducción de los costes de los servicios de agencias de noticias nacionales, ya que reciben una ayuda del Estado
- Promoción de servicios comunes de distribución y ayuda económica a los canales de distribución
- Realización de estudios económicos y financieros sobre la prensa

El caso español

En España, a pesar de ser uno de los países con el índice de lectura más bajo y de mortalidad de periódicos más elevada, incluso en los años dorados existían posturas en contra. Por ejemplo, la de Jesús Polanco, quien se manifestó en 1996 “absolutamente” contrario a cualquier tipo de ayuda, con manifestaciones como “bendita la prensa que no recibe la ayuda de ningún Estado”, “la prensa vive sola o se muere” y “el mundo moderno es un mundo de mercado y de em-

presas modernas”. Si su pensamiento era que la independencia económica da la independencia ideológica, es cierto. Pero hay que matizar que en nuestros días los intereses económicos son tan grandes que los medios dependen de ellos. Ya no se podría decir aquella frase: “*El País* es el único periódico que puede vivir sin la publicidad de El Corte Inglés”.

La independencia económica da la independencia ideológica

La ley de ayudas a la prensa española del año 1984 está claramente influenciada por la normativa francesa. Esta ley, a pesar de estar derogada en 1988, es interesante mencionarla porque se ve en su espíritu una actitud muy detallada contra la picaresca, muy propia de nuestra historia y más de la actualidad. Además, era una ley que no interesaba a algunos sectores, ya que iba en contra de la concentración de medios. Los periodistas debemos tomarla como ejemplo para evitar leyes de ayuda arbitrarias. Por ello, la tomaremos como referencia.

Cabe señalar varios puntos importantes de esta ley:

1) Si cuando se solicitaba la ayuda la empresa periodística tenía alguna deuda con la Hacienda Pública, Seguridad Social o instituciones oficiales de crédito, la Administración aplicaba el pago de

esas deudas sobre la ayuda otorgada.

2) Si los contenidos publicitarios publicados el año anterior superaban el 50% del espacio de la publicación, con exclusión de los suplementos, el porcentaje de la ayuda se reducía en un porcentaje igual al doble del porcentaje en exceso.

3) Ayudas por difusión:

Se otorgaban basándose en la difusión demostrada del año anterior ante un organismo con credibilidad como la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD). Se daba una ayuda complementaria a las empresas situadas en Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias por su interés político estratégico.

4) Ayudas por consumo de papel-prensa nacional:

La ayuda era de pesetas por kilo de papel-prensa nacional consumido. Se justificaba aportando la factura de los proveedores de papel-prensa y la declaración notarial del empresario expresiva del consumo papel-prensa nacional.

5) Ayuda por la reconversión tecnológica:

Estas eran las ayudas destinadas a las empresas informativas que realizaran la reconversión tecnológica.

Desde los años 80, las innovaciones tecnológicas han afectado a todas las empresas y especialmente a las informativas. Esto ha supuesto pagar un alto precio para poderse apuntar a las innovaciones tecnológicas. El precio no solo ha sido económico, sino también

En comunidades sin idioma cooficial también se promulgaron leyes de ayudas

humano. Muchos fueron los trabajadores despedidos con la aparición de las máquinas, principalmente el personal de talleres, quedando borrado del mapa laboral el gremio de los linotipistas.

Esta carrera por la tecnología está muy lejos de acabar, por lo que continuamente se producen regulaciones de empleo: desde los casos del *ABC* y el *Ya* en los años 80 hasta nuestros ERE actuales. Por poner un ejemplo, fuera de nuestras fronteras, en 1994, al *New York Times* le supuso un gasto de 30 millones de dólares [26,8 millones de euros]. Por ello, tanto el Estado como las empresas vieron la necesidad de que existieran ayudas para que las empresas tuvieran lo último en tecnología.

La ley de 1984 exigía como norma contra la picaresca que si los bienes adquiridos por estas empresas eran enajenados antes de cinco años desde su compra, la empresa beneficiaria se veía obligada a devolver la ayuda. Cabe recordar que *Le Monde* tardó años en implantar la reconversión tecnológica, error que todavía está pagando.

6) Ayuda especial a nuevos periódicos diarios:

Era una ayuda especial de “una sola

vez”, y se otorgaba en el ejercicio presupuestario siguiente al de la aparición del diario, con el objetivo de evitar que una sola persona pudiera inscribir muchas cabeceras de periódicos y publicarlos durante un periodo muy corto de tiempo.

7) La publicidad institucional:

Un caso paradigmático fue el del diario *El Alcázar*, por ser un ejemplo de discriminación por parte del Gobierno de turno (PSOE). El Estado tuvo que indemnizar al periódico, lo que supuso un coste para los ciudadanos. Además, este caso puede aportar jurisprudencia, puesto que hay sentencia del Tribunal Supremo, sobre la discriminación de publicidad, y de la Audiencia Nacional (sentencia de enero de 1988), sobre “un actuar de la Administración contrario a la Constitución, por discriminatorio”, teniendo que pagar el Estado, en 1994, el equivalente a 18 millones de euros a los dueños de *El Alcázar*.

Otro caso destacable se produjo en 1994, cuando *El Mundo* publicó un estudio a partir de los datos de la empresa de control cuantitativo y cualitativo de la publicidad Duplo en el que se demostraba la discriminación publicitaria que el entonces Gobierno socialista practicaba con algunos medios. *El País* acaparaba el 28,6% del total invertido en los seis diarios de información general de mayor difusión; frente al 17% de *ABC*, el 16% de *El Mundo*, el 13,6% de *Diario 16* y el 12,5% de *La Vanguardia*.

Según los datos de aquel informe,

existía una fuerte discriminación por publicidad institucional, lo que podría afectar a la independencia de los medios. Este informe no coincide con algunas interpretaciones de autores como Xavier Oliver en su libro *La publicidad en la Administración española*, en el que dice “no conocer ningún caso de enchufismo, solo intuiciones”. Lo cierto es que mientras se anuncien con tan poco tiempo los concursos de las campañas de publicidad, no todos podrán competir en igualdad. Como hito histórico, el 18 de mayo de 1999, el Congreso rechazaba regular la publicidad institucional.

La publicidad institucional
debe concederse por
concursos públicos
en cada campaña

Ya en tiempos más actuales, para evitar estas críticas, algunas comunidades autonómicas recurrieron a la figura jurídica de las fundaciones. Así sucedió en Castilla-La Mancha, durante el mandato de María Dolores de Cospedal, con la Fundación para la Promoción de Castilla-La Mancha, evitando así el control de la Intervención General y pudiendo facilitar ayudas a medios claramente afines a sus intereses. Así: los periódicos *Las Tribunas*, del grupo Promecal; todos los medios de la Iglesia: COPE y la Fundación Radio Santa María; Intereconomía, y Periodista

Digital, del periodista Alfonso Rojo.

Además, en esta comunidad autónoma se han dado ayudas atípicas, como el uso inadecuado de las tarjetas *black* por el exdirector de Radio Televisión Castilla-La Mancha, más aún en tiempos de crisis. Incluso, se ha monopolizado a un periodista para cubrir las informaciones de la entonces presidenta. Todos estos datos han salido a relucir en una auditoría de AB Consultores.

En el Ayuntamiento de Madrid, la situación es más preocupante, pues no se han encontrado datos del reparto de la publicidad institucional de 2008 a 2012, durante la etapa de Alberto Ruiz-Gallardón. Posteriormente, en el periodo de Ana Botella, no se considera que se aplicara correctamente la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, al existir ratios como que *La Razón* recibiera 2.000 euros por cada 1.000 lectores, mientras que *El País* tan solo 250, cuando contaba con un millón de lectores más; o que Onda Cero y la COPE recibieran más que la SER.

En la Comunidad de Madrid también se utilizó el sistema de las fundaciones para evitar la Intervención General, llegándose a otorgar a Intereconomía 174.000 euros para realizar un programa llamado Madrid Solidario, en la cadena en que Francisco Granados era tertuliano.

Las ayudas autonómicas

Con la aparición de las autonomías surgió la normalización lingüística de Cata-

luña, Euskadi y Galicia y sus respectivas leyes de ayuda a las publicaciones. Ello no ha impedido que las comunidades en las que se habla castellano también hayan desarrollado sus leyes de ayudas a sus medios autonómicos.

En todas ellas se ha intentado ayudar a medios tanto escritos como audiovisuales. Se han promulgado leyes a este respecto:

- **Ley vasca de 17 de abril de 1997.** Es curioso cómo se aprovechó esta norma para subvencionar las publicaciones de carácter infantil y pedagógico. Posteriormente, se publicaría la orden de 20 de julio de 2011, que añadió la característica de ayudar a publicaciones de carácter científico sanitario, según un baremo.

- **Ley catalana de 16 de octubre de 1995.** La orden de Cataluña tiene un fuerte componente lingüístico, puesto que insiste en que el sentido de esta ley es la “normalización lingüística progresiva”, y todos sus apartados se centran en difundir el catalán. Con posterioridad, en la Orden de 6 de julio de 2011 se exige que las ayudas se den cuando tengan la aprobación del Código Deontológico de los periodistas en Cataluña y del Consejo de la Información de Cataluña.

- **Ley gallega de 19 de septiembre de 1996.** En la norma gallega se excluyen de las ayudas a los boletines internos de las instituciones, la prensa de los partidos políticos y a la prensa gratuita (Art. 2). Y pone como requisitos el uso de la lengua gallega, la tirada de ejemplares y

La mayoría de las ayudas del Estado han sido asumidas por la banca

el número de lectores u oyentes (Art. 8). Después, se tuvo en cuenta las ayudas a los portales de internet escritos en gallego en la resolución del 9 de febrero de 2011, solicitándose un informe de la Secretaría de Política Lingüística de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria.

Otros países europeos

En 1992, el Parlamento Europeo pidió ayudas a las autoridades de la Comunidad Europea para evitar la concentración de medios. Este informe fue realizado por el eurodiputado socialista Ben Fayot, en el que llegaba a conclusiones como que los procesos de concentración de empresas informativas se están produciendo “sin límites ni control en el sector de los medios de comunicación y constituye un peligro para el derecho a la información y a la libertad de los periodistas”. Por ello, pidió a la Comisión Europea que elaborara de forma urgente una propuesta de legislación antimonopolio, pues la normativa comunitaria de fusiones no puede suplir la falta de legislación sobre los medios. Esto supuso, según los propios parlamentarios, que dicha propuesta fuera retirada de la orden del día en el Parlamento Europeo,

debido a las presiones de varios eurodiputados próximos al magnate de la prensa Silvio Berlusconi. Otro ejemplo de relación empresa-Gobierno y de que la independencia de los medios solo les interesa a sus lectores.

En Europa, los países que más se han interesado en ayudar a la prensa son:

SUECIA

Es uno de los países que más interés ha mostrado por poner en marcha una serie de medidas que ayuden a la prensa. Esto es debido a que su índice de mortalidad de los periódicos es uno de los más elevados del mundo. Basta recordar que, desde 1950, de 250 pasaron a ser 146. Y el número de ciudades que contaba con un diario descendió de 51 a 20.

Para solucionar esta situación, el Gobierno sueco decidió ayudar a las empresas reduciendo impuestos y tasas de servicios. En 1965, 1969 y 1971 reaccionaron otorgando préstamos y “subvenciones a la producción” para los periódicos de poca circulación. Pero las medidas no solucionaron la crisis, y en 1976 se decidió aprobar ayudas como la de papel consumido para los periódicos que se publicaran de uno a tres días por semana, otra para los que lo hicieran los siete días, una para la fundación de hojas complementarias en la forma de préstamo sin interés, para diarios no nacionales que aparecieran de uno a tres días a la semana, para la distribución conjunta, las cooperativas y los proyec-

tos interempresariales y se creó una caja de préstamo.

En la actualidad, el número de cabeceras se aproxima al centenar, con el atributo de que, como es habitual en los países del norte, la mayoría de los lectores son suscriptores. Esto es una ventaja competitiva respecto a los países del sur de Europa, cuyos medios no suelen contar con una gran cantidad de suscriptores.

ALEMANIA

Desde 1950, las publicaciones han descendido de 755 a 364. A pesar de la crisis en los diarios, es en estos años cuando se hace más fuerte el famoso Grupo Axel Springer. Entre 1974 y 1976, los ingresos por publicidad descendieron en un 50%, lo cual, junto con la constante subida del precio del papel y de los carburantes, hacía casi imposible la supervivencia de los periódicos.

Por ello, el Gobierno alemán creó en 1975 la Presse Stiftung o Fundación de la Prensa. Esta fundación administraría una caja de préstamos para los diarios. Fue una iniciativa muy criticada por los grandes grupos, especialmente por Axel Springer, que apoyaba más la idea de que se moderaran los gastos de servicios públicos. La Sociedad de Editores de Diarios Alemanes consiguió que se redujera el IVA al 6%, mientras que para las demás empresas era del 12%. Este modelo sería impensable en el caso español.

GRAN BRETAÑA

Las ayudas por parte del Estado no son tan numerosas como en otros países, pues las empresas periodísticas británicas se niegan a aceptarlas. La crisis británica ha sido más fuerte debido a la carestía del papel, de los carburantes y la crisis publicitaria, pero también al papel intransigente de los sindicatos, que no permitieron una reducción de personal en la sobredimensionada mano de obra de los periódicos. Tan grave fue el problema que en la actualidad son muchos los periódicos en los que su redacción está bastante lejos de las rotativas, con objeto de evitar el contagio de reivindicaciones sociales. El ejemplo más claro del poder que tenían los talleres frente a toda la plantilla se demostró en 1986, cuando Murdoch trasladó cuatro de sus cinco periódicos –*The Times*, *Sunday Times*, *The Sun* y *News of the World*– al este de Londres ante la fuerte disputa que mantuvo con los sindicatos. Estos se oponían a la introducción de ordenadores en los que los periodistas escribirían sus informaciones, que irían directamente a fotocomposición, lo que supondría el fin de los linotipistas.

Esta guerra con los sindicatos en el Reino Unido la comenzó un empresario iraní, Eddy Shah, propietario de *Todday*, que contó con el apoyo escondido de la primera ministra Thatcher, quien deseaba acabar con la fuerza de los Trade Union [sindicatos obreros] en Gran Bretaña. Shah fue el primero

en introducir lo último en tecnología en las empresas periodísticas.

Esto supuso que en la mítica Fleet Street solo quede en la actualidad la agencia de noticias Reuters y los *pubs* que eran frecuentados por los periodistas. Una calle donde se producían la mayoría de los periódicos del Reino Unido. Como dato curioso, en España, *El Diario de Cádiz* retiró su redacción del centro de la ciudad, mandándola con los talleres, pero al final la tuvo que reubicar en el centro de la ciudad. Es una ventaja competitiva y aporta mucho que la redacción pueda vivir la noticia en la ciudad.

FRANCIA

Los periodistas tenían una deducción del 30% en el impuesto sobre la renta, el salario de un mes, en una profesión en la que, como en el caso español, los sueldos son bastantes precarios. Pero el Gobierno propuso suprimir esta ayuda indirecta, lo que movilizó al colectivo de los periodistas franceses, unos 25.000, los cuales intentaron presionar a los diputados franceses que apoyaran esta iniciativa del Gobierno. Ante esto, las autoridades respondieron que demandarían a los periodistas que utilizaran esa técnica.

Conclusiones

Todas las ayudas por publicidad institucional otorgadas desde las distintas administraciones públicas deben concederse por concursos públicos en cada

campana y presentando un presupuesto de una manera específica.

Hay que eliminar las ayudas atípicas como pagos a líderes de opinión por escribir conferencias y a escritores de libros institucionales que no se venden, tarjetas *black*, regalos caros o difícilmente cuantificables, premios injustificados, puertas giratorias a periodistas a cambio de dar información sesgada y empresas de comunicación dirigidas en muchos casos por personas sin cualificación, pero con grandes listas de clientes. Este tipo de ayudas atípicas condicionan el día a día de la información.

El caso de la Presse Stiftung o Fundación de la Prensa no se puede dar ni en Alemania. Pero sí se tiene que exigir un papel más importante como garante del buen hacer periodístico a las asociaciones de periodistas, mediante la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE), y a colegios de periodistas en los procesos de ayudas a los medios, ya sean nacionales, autonómicos o de cualquier tipo. Para ello, estas organizaciones de periodistas se deben comprometer, con toda la transparencia posible, a tener en ese equipo personas de profesionalidad reconocida e integridad manifiesta. Sería la mejor manera de no dejar caer a los medios en la arbitrariedad.

La aparición de los medios digitales supone que dos de los grandes costes de los periódicos, el papel y la distribución, desaparezcan. Asimismo, al ser

más barato lanzar un periódico, no se estará tan pendiente de las ayudas económicas, sino de la calidad, de cara a obtener más lectores y publicidad.

La mayoría de las ayudas del Estado a la prensa han sido asumidas por la banca. Los créditos privilegiados –ya sean para la compra de tecnología, el pago de impuestos, e incluso las enormes cantidades económicas necesarias para ejecutar los grandes procesos de despidos y los ERE– han sido financiados por la banca. Tan solo hay que analizar la gigantesca deuda de los principales medios: estos créditos tan elevados pueden controlar el sector de la comunicación y llevarnos a un oligopolio en el que sean los acreedores los que manden. Si le añadimos la falta de calidad de algu-

nos medios y universidades no formando a personas, no educándolos para la libertad, las consecuencias pueden ser desastrosas. Una empresa saneada hará más saludable la opinión pública.

Después de los problemas y el tiempo perdido para formar el Consejo de Administración en Telemadrid, en los baremos para conceder ayudas debería penalizarse la mala gestión, la cual si se da en los medios públicos, se atenta de una manera directa contra la democracia.

Hay que ayudar con transparencia y de manera puntual a las empresas periodísticas para fomentar la libertad, en momentos altamente críticos. Las ayudas deben ser independientes, sin poder exigirse a cambio contraprestación ideológica o económica. ■