

LAS AYUDAS DEL ESTADO A LA PRENSA

Justino Sinova

Profesor de Teoría de la Comunicación, Universidad San Pablo-CEU de Madrid.

El tema de las ayudas del Estado a los medios informativos es uno de los más controvertidos en el capítulo de las cuestiones prácticas de la comunicación social. Siempre se ha prestado a la sospecha y, lo que es peor, ha permitido la injerencia del poder. Se ha rechazado por unos como una perversión del proceso informativo y se ha defendido por otros como una condición necesaria para la supervivencia de la información. Sigue sobre la mesa de discusión, mientras ayudas públicas de distintos tipos llegan a los medios informativos más diversos sin que de ellas tengan noticia, más que esporádicamente, como por casualidad, los ciudadanos, pese a que las ayudas se propugnan, se piden y se conceden para defender su derecho a disponer de medios de comunicación a su alcance. Conviene pro-

yectar luz sobre este asunto, para lo que será necesario estudiar si las ayudas tienen algún fundamento y en qué deban concretarse, si ha lugar.

I. EL FUNDAMENTO

Desde un planteamiento liberal, el socorro del Estado tiene escaso sentido. El mercado regula la necesidad de medios de la sociedad y sobreviven los más eficaces, los más útiles, los mejores. Para una mentalidad proteccionista, es precisamente el Estado el que debe regular el mercado de la comunicación hasta determinar, en el caso extremo, el número y la identidad de los medios. En la Europa de hoy, ninguno de estos dos proyectos se encuentra realizado en la práctica. Ni siquiera la tradición del liberalismo anglosajón ha impedido a Gran Bretaña favorecer a los periódicos con un impuesto reducido y unas tarifas postales baratas. Y desde la caída del muro de Berlín han desaparecido los rastros más dramáticos de aquella teoría de Lenin que convertía el periódico en un instrumento de la acción política del partido.

Pero este asunto no debe ser planteado como el objeto de una discusión histórica. Lo importante hoy es estudiarlo desde la perspectiva del derecho humano a la información, que nuestra Constitución reconoce y protege como un derecho fundamental de la persona. Desde esta perspectiva y hablando de comunicación so-

cial, una sociedad justa es aquella en la que los ciudadanos pueden ejercer convenientemente su derecho a la información. El clima necesario para ello es el generado por la libertad. Sólo se puede disfrutar del derecho a la información en condiciones de libertad, que debe afectar a la posibilidad de expresarse y también, naturalmente, al mercado y a la empresa.

El problema se plantea cuando surgen circunstancias que afectan negativamente al disfrute de ese derecho originadas por la evolución de la actividad comunicativa (por ejemplo, fenómenos de desertización informativa), o bien por prácticas comerciales (procesos de concentración), o bien por medidas o criterios políticos (condiciones especiales para la creación de empresas, medios tutelados...).

Si esas circunstancias ponen en riesgo el derecho a la información de los ciudadanos, cabe entonces hablar de la necesidad de acudir en su defensa. Los medios de comunicación son el principal soporte en que descansa el disfrute de ese derecho. La libre difusión de la información que los ciudadanos necesitan y la circulación de las opiniones no son realmente posibles —no son eficaces— sin un número suficiente de medios. Sin ellos, la existencia de pluralismo, que es uno de los valores del sistema democrático, corre serio peligro.

El papel de las instituciones del Estado en la comunicación hay que entenderlo en una doble vertiente. El Estado debe facilitar la existencia de condiciones que permitan una libre circulación de informaciones y opiniones. Para ello, en primer lugar, ha de cumplir con un deber de abstención en todo aquello que pueda impedir o mermar la información: normas de censura, límites a la creación de empresas informativas, medidas de control de los periodistas... El Tribunal Constitucional se ha referido a este "derecho de libertad", que "básicamente significa ausencia de interferencias o inmiscusiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación ⁽¹⁾. Pero se espera que las instituciones del Estado realicen también acciones positivas en defensa de ese derecho del ciudadano cuando sea preciso, medidas que tiendan a despejar el campo de actuación de todo aquello que impida la libre actividad. El Tribunal Constitucional también ha subrayado esta otra dimensión de la actuación del Estado cuando ha dicho que "la libertad de los medios de comunicación (...) entraña seguramente la necesidad de que los poderes públicos, además de no estorbarla, adopten las medidas que estimen necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudiera oponerle" ⁽²⁾ idea que ha repetido en otras ocasiones, como cuando sentenció que "en determinados casos, será necesaria la actuación positiva de los poderes públicos

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal Constitucional 12/82 de 31 de marzo.

⁽²⁾ Sentencia TC 6/81 de 16 de marzo.

para la ordenación de los medios que sirven de soporte a la expresión y difusión de las ideas y opiniones”⁽³⁾.

A nadie se le oculta que, en una materia tan sensible como la circulación de información y de opiniones, la actuación de las instituciones del Estado entraña serios riesgos. Ya nos advirtió Hayek que “el mayor peligro para la libertad proviene, hoy en día, de los eficientes y expertos administradores preocupados exclusivamente con lo que consideran el bien público”⁽⁴⁾. Pero en la misma actividad informativa se encuentra el mejor remedio contra el abuso de poder, de modo que, facilitando el libre desarrollo del derecho a la información, las instituciones del Estado también realizan un sano, un democrático ejercicio de autocontrol.

II. TIPOS DE AYUDAS

A lo largo de la historia de los medios, las ayudas que la Administración ha prestado forman una larga relación. Acudo en este punto a la información que facilitan los profesores Tallón, Nieto e Iglesias en sus textos académicos⁽⁵⁾. Me refiero, lógicamente, a las ayudas

⁽³⁾ Sentencia TC 63/87 de 20 de mayo.

⁽⁴⁾ HAYEK, Friedrich A., *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.

⁽⁵⁾ TALLÓN, José, *Lecciones de empresa informativa*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1992. NIETO, Alfonso e IGLESIAS, Francisco, *Empresa informativa*, Ariel Comunicación, Barcelona, 1993.

públicas, las que se han conocido, al menos en los ámbitos empresariales. Las otras, las ayudas inconfesadas, muchas de ellas también inconfesables, favores ocultos, fondos de reptiles y demás arbitrariedades, quedan para la página negra de los medios ⁽⁶⁾, historia de un maridaje con el poder del que siempre resulta un mismo perjudicado, el público.

⁽⁶⁾ Se podría hacer una historia negra de la comunicación con datos de este tipo. Cuenta Pío Baroja en sus memorias (*Desde la última vuelta del camino, 1*, Círculo de Lectores, Barcelona, 1997, pág. 139) una reveladora anécdota de un tiempo en que era corriente que periodistas y escritores disfrutaran de un sueldo del Estado: "Estábamos en la terraza de un café de la calle de Alcalá Valle-Inclán y yo y otros dos desconocidos cuando pasó Julio Burell.

—Don Ramón —dijo uno de los desconocidos—, ahí le tiene usted a nuestro jefe.

Valle-Inclán se hizo el distraído, desvió la conversación y se puso a hablar con otros. El desconocido me dijo con malicia:

—¿Ha visto usted cómo a don Ramón le molesta que le hablen del jefe?

—¿De qué jefe?

—Pues de Burell, que es subsecretario; nos ha empleado a los dos, y, naturalmente, no vamos a la oficina."

Francisco Cambó también nos cuenta (*Memorias (1876-1936)*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pág. 327) que encontró muchos periodistas en la nómina del Ministerio de Hacienda cuando se hizo cargo del puesto: "Uno de los abusos que más irritaban al personal de Hacienda que trabajaba era el gran número de periodistas y protegidos de personalidades políticas que figuraban en el escalafón sin que hiciesen ningún servicio o haciéndolo con irregularidad consentida y jamás castigada". Eran tantos que "si un día hubiesen ido todos al Ministerio, no habría habido suficientes mesas y sillas para todos ellos". Cambó relata el insólito caso de un periodista que firmaba con el seudónimo "Montecristo", que "había llegado a las primeras jerarquías sin haber ido un solo día al Ministerio".

Las ayudas han sido clasificadas en directas e indirectas:

a) *Ayudas directas*, que suponen un ingreso monetario en la empresa, realizado gratuitamente por el Estado, sin contraprestación. Entre ellas, se encuentran:

- subvención para adquisición de papel-prensa u otros productos.
- subvenciones para renovación tecnológica.
- subvenciones para nuevos productos o nuevas actividades.
- subvención por ejemplares difundidos, taquillajes, etc.
- subvención por difusión en el extranjero.
- subvención por participación en objetivos políticos, campañas...

b) *Ayudas indirectas*, cuando el beneficio de la ayuda no lo recibe directamente la empresa periodística, o cuando el Estado deja de percibir un ingreso que corresponde hacer a la empresa.

- reducción o exoneración de impuestos.

- reducción de tarifas postales, telegráficas y telefónicas.
- créditos oficiales baratos.
- subvenciones a fabricantes de papel-prensa.
- estímulos económicos a fabricantes de maquinaria de artes gráficas.
- beneficios económicos en favor del personal de la empresa periodística.
- subvenciones a instituciones corporativas de la Prensa.
- control de los ingresos publicitarios de los medios públicos.
- reducción de coste de los servicios de agencias informativas públicas.
- campañas en favor del consumo de medios de comunicación.
- limitación de difusión de productos extranjeros.

Esta relación no agota las posibilidades de las ayudas públicas a los medios, que son amplias y variadas. Aquí quedan reflejadas sólo las más comunes, las que han sido aplicadas con mayor frecuencia en España en épocas pasadas, varias de las cuales están hoy vigentes en muchos países de nuestro entorno europeo.

III. LAS AYUDAS EN ESPAÑA

El panorama de las ayudas a los medios hoy en España es confuso, caracterizado por ausencia de ayudas en el ámbito estatal y por proliferación desigual en el ámbito autonómico. La información sobre la entidad y el montante de las ayudas es, por otro lado, deficiente. Sabemos de su existencia más que de su carácter. No es extraño que, en este clima, haya surgido la sospecha acerca de la prestación de ayudas arbitrarias y opacas a determinados medios.

1. *Las ayudas del Estado*

En 1984, las ayudas del Estado a la prensa se concretaron por primera vez en una ley. Hasta entonces, habían sido objeto de disposiciones discrecionales de la Administración. La ley 29/1984 de 2 de agosto tenía un título incorrecto pues se refería a ayudas concedidas a "empresas periodísticas y agencias informativas" (cuando las agencias informativas son una de tantas posibles

empresas periodísticas), pero contenía varios aciertos. El primero, sacar a la luz pública, mediante discusión parlamentaria, un asunto hasta entonces amparado por la oscuridad. El segundo, la argumentación sobre la finalidad de las ayudas. El tercero, la remisión a las Cortes Generales de la información sobre las ayudas concedidas.

La ley se fundamentaba en la necesidad de la "supervivencia de una prensa plural acorde con las distintas concepciones que conviven en una sociedad libre" y subrayaba la "finalidad última" de las ayudas, que era "corregir la creciente concentración de los medios informativos" para proteger "las distintas corrientes de opinión propias de una sociedad democrática". Coronaba este argumento con una idea igualmente atinada, que era la de considerar que las ayudas del Estado "tienen su último fundamento en el interés del ciudadano, que se convierte —precisaba— en el destinatario de las mismas a través de las empresas periodísticas" ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ La ley 29/1984 de 2 de agosto establecía ayudas económicas directas e indirectas. Las primeras consistían en "transferencias de fondos" de la Administración "en función de la difusión" con especial consideración de los diarios de menor venta, así como del número de ejemplares difundidos fuera del territorio nacional, el consumo de papel Prensa y la reconversión tecnológica". Las ayudas indirectas consistían en "beneficios de carácter tributario, crediticio, postal, de distribución, de comunicación y otros análogos". La ley fue desarrollada por Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre.

Dicha ley estuvo vigente sólo unos años y fue derogada discretamente, "por sorpresa y oculta en disposiciones derogatorias de sendas leyes generales de Presupuestos", como declaró la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE) cuando reclamó la vuelta de algunas ayudas en 1997. Porque lo que ha pasado con la derogación, que se realizó en 1988, es que han desaparecido las ayudas estatales, al contrario que en Europa según sostiene también la citada AEDE.

En la actualidad, la situación está caracterizada por no haber ley vigente ni, por consiguiente, ayudas institucionales del Estado a los medios de comunicación.

2. *Las ayudas de las Comunidades*

La falta de ayudas estatales ha sido corregida por las Comunidades Autónomas, que por lo general acuden en socorro de los medios con subvenciones que en algunos casos se conceden sin la suficiente y necesaria publicidad. En este campo, ha cundido la sospecha de que los Gobiernos regionales hacen de las ayudas un arma de acción política. Y como la información falta, los datos que se obtienen están a veces muy distanciados. El 7 de julio de 1997, el diario *La Voz de Galicia* decía, por ejemplo, que *El Correo Gallego*, competidor suyo, había recibido de la *Xunta de Galicia* en 1996 algo más de 258 millones de pesetas, 41,78 pesetas por ejemplar, cifra que el director de este último periódico

rebajaba a 32 millones ⁽⁸⁾. Como se dice en Galicia de las *meigas*, ayudas a los periódicos haberlas, haylas, pero no se conoce su cuantía con exactitud.

No es extraño que la política de las Comunidades con los medios haya provocado, en general, la presunción de que hay tratos de favor de las Administraciones regionales hacia algunas empresas informativas. El profesor de Ciencias de la Información de la Complutense Enrique Bustamante se refería recientemente a esta irregularidad: "Se amontonan en los últimos años las noticias sobre Gobiernos regionales que reparten ayudas directas o indirectas a la prensa con lógicas puramente partidistas, sin leyes ni regulación alguna, que administran arbitrariamente su publicidad entre las empresas políticamente enemigas, que utilizan la radio y la televisión regionales como aparatos a su servicio" ⁽⁹⁾.

Las ayudas por el uso de la lengua regional sí suelen estar convenientemente previstas y publicitadas. Así, por ejemplo, en el País Vasco, el Departamento de Cultura suele convocar un concurso para la "concesión de subvenciones destinadas a la consolidación y afianzamiento del uso del euskera en la prensa escrita", que

⁽⁸⁾ Datos recogidos de la columna del "Defensor del lector" de *El País*, Francisco Gor, edición del 15 de marzo de 1998.

⁽⁹⁾ "Autonomías: lo pequeño no siempre es hermoso", artículo publicado en *El País*, edición del 20 de marzo de 1998.

en la última convocatoria distribuyó 198.100.000 pesetas. La *Consellería de Cultura* y Comunicación Social de Galicia reparte 150 millones de pesetas para promover igualmente el uso de la lengua gallega. Y en la ley del catalán de 1997, como en la anterior de normalización lingüística de 1983, se ordena al *Govern de la Generalitat* "favorecer, estimular y fomentar", entre otras actividades de promoción de la lengua, la edición de "publicaciones periódicas en catalán", lo que implica, en la lógica de la ley, la concesión de ayudas y subvenciones.

Pero si están difundidas las bases, suscita dudas el procedimiento de concesión, cuya objetividad no suele quedar suficientemente asegurada al estar reservado por regla general a instancias políticas. Y la información posterior sobre el reparto de las ayudas suele ser incompleta y tardía cuando no inexistente.

IV. LAS AYUDAS EN EUROPA

Todos los países de la Comunidad Europea dispensan algún tipo de ayuda a la prensa. Este es uno de los argumentos más repetidos por los directivos de la Asociación de Editores, que en su asamblea de enero de 1997 acordó pedir al Gobierno central la restitución de las ayudas. Pedro Crespo de Lara, secretario general de la AEDE, declaraba en vísperas de la reunión que la Prensa española no está en las mismas condiciones que

la europea, ya que “en todos los países comunitarios goza de unos tratos más ventajosos del Estado” ⁽¹⁰⁾.

Este dato es cierto, aunque no todos los países auxilian del mismo modo a los medios. Gran Bretaña se limita a aplicar un IVA 0 al precio de venta de los periódicos y a ofrecer concesiones en las tarifas postales. En el otro extremo se encuentra Francia, que ha puesto en marcha un nuevo plan de ayudas, que le parece “espléndido” a la AEDE, “por un valor superior a los 7.000 millones de pesetas al año”.

La queja de la AEDE se apoya en el ejemplo del Reino Unido, al que califica “campeón del desdén por la ayuda del Estado a la prensa”. En este caso tiene razón, ya que los periódicos siguen soportando en España un IVA del 4% sobre la venta. Pero otros países mantienen este impuesto y en porcentajes más altos: Irlanda, el 12,5%; Austria, el 10; Alemania, el 7; Holanda y Suecia, el 6; Portugal, el 5... Sólo Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Gran Bretaña han suprimido el IVA, mientras el de Francia es 2,1; el de Luxemburgo, 3, y el de Grecia e Italia, 4, como el de España ⁽¹¹⁾.

Entre los países que más socorren a la Prensa se encuentran Suecia, Noruega, Italia y Francia. No obs-

⁽¹⁰⁾ Declaraciones a Efe publicadas en *El Mundo*, edición del 19 de noviembre de 1996.

⁽¹¹⁾ *Tendencias de la Prensa Mundial*, FIEJ, 1995.

tante, la comparación en cuanto a ayudas estatales es engañosa, ya que en el caso de España hay que tener en cuenta las numerosas y a veces misteriosas ayudas citadas de las Comunidades Autónomas. Si se pudiera hacer una relación completa de tales ayudas, España ocuparía posiblemente uno de los primeros lugares en el *ranking* europeo por este concepto. Lo cual pone de relieve que una de las primeras medidas a tomar en este asunto debería ser la de proyectar luz sobre las ayudas que ya se conceden en las Comunidades y que posiblemente alcancen un considerable importe, más del que nos imaginamos.

V. LAS AYUDAS NECESARIAS

Las ayudas directas a los medios de comunicación han sido siempre fuente de sospechas y de conflictos. Una economía de mercado casa mal con el amor a la subvención, origen de muchas posiciones artificiales. Afortunadamente, se abre paso el criterio favorable a la reducción, hasta eliminarlas, de las subvenciones directas, que habrían de quedar reservadas a resolver situaciones excepcionales que entrañaran riesgo para el pluralismo. La supresión de las subvenciones directas debe ser realizada allí donde existen; este es, pues, un mensaje dirigido a las Comunidades Autónomas más que al Gobierno central.

Pero el Gobierno central y los demás Gobiernos de las Comunidades Autónomas pueden hacer algo muy positivo por la comunicación, consistente, en términos generales, en eliminar las trabas que muchas veces impiden el normal desarrollo de los medios informativos y en fomentar el uso de los medios por los ciudadanos, al tiempo que quitan sus manos de la comunicación, que debe dejar de ser considerada, de una vez, un objetivo de acción política. No se propone aquí nada excepcional sino algo tan simple en democracia como que los Gobiernos respectivos respeten el derecho a la información de los ciudadanos y actúen en consecuencia para facilitar su pacífico disfrute en libertad.

Las sugerencias que aquí se exponen van encaminadas en esa dirección, con el convencimiento de que el poder político cumple mejor sus funciones cuando se limita a sí mismo y deja que la sociedad desarrolle todas sus potencialidades.

- 1ª. Es preciso replantear la consideración de la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales, así contemplada en el Estatuto de la Radio y la Televisión, ley 4/1980 de 10 de enero ⁽¹²⁾, declaración que impone numerosos límites a la libertad de creación de empresa y a la acti-

⁽¹²⁾ En este seminario presentó razones suficientes contra la declaración de servicio público el profesor Laguna, que doy aquí por reproducidas.

vidad de las empresas concesionarias, medidas que chocan con el armazón constitucional aunque muchas no se cumplan en la práctica ⁽¹³⁾. La reducción de la televisión privada de ámbito estatal a tres emisoras, contenida en la ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, es un límite arbitrario consecuencia de esa declaración de servicio público. En este campo hay muchos obstáculos y trabas que remover en favor de la libre competencia.

- 2^a. Se debe racionalizar la actuación de las empresas públicas para que no compitan deslealmente con las privadas. Las empresas públicas de radio y de televisión, con excepción de Radio Nacional de España, disponen de dos fuentes principales de financiación: la publicidad y el presupuesto público. Si se insiste en el concepto de servicio público, lo lógico sería que los medios públicos se financiaran con cargo al presupuesto. Una larga batería de televisiones y radios autonómicas, muchas de ellas con muy escasa audiencia, compiten con las privadas en captación de la única fuente de financiación de que éstas disponen, la publicidad, con la seguridad de que el erario pú-

⁽¹³⁾ En mi libro *El Poder y la Prensa* (Ediciones Internacionales Universitarias, Barcelona, 1995) me he referido largamente a esas medidas que convierten al poder político en inspector de la actividad de empresas privadas y que le permiten, en un caso extremo, proceder a la suspensión de su actividad.

blico correrá en su auxilio en caso necesario. Habría que empezar por la privatización de la mayor parte de esas empresas públicas, cuya justificación muchas veces no es otra que la de servir a los intereses del poder de turno.

- 3ª. Es indispensable que la publicidad institucional sea distribuida con criterios de rentabilidad pero también de equidad, para evitar episodios de abuso de poder como los que tuvieron lugar en el pasado. La publicidad institucional no es un arma para castigar a los medios menos dóciles y para premiar a otros.
- 4ª. Para las ayudas actualmente libradas por distintas instituciones es necesario establecer un control eficiente y clarificador. La primera operación consiste en determinar el carácter y la cuantía de tales ayudas, tarea nada fácil pues ha de enfrentarse a la opacidad de quienes usan las ayudas como una forma de influencia. Posteriormente, todas las ayudas existentes deben ser sometidas a control parlamentario, al menos.
- 5ª. El propósito de facilitar la comunicación debería sugerirle al Gobierno la realización de campañas en favor del consumo de medios de comunicación. Si la información es un valor social de primer orden, si la sociedad se perfecciona mediante la información libre, un Gobierno responsable

debe estar interesado en que la circulación de informaciones sea lo más fluida posible. Los medios públicos, tantas veces utilizados con intención partidista, deberían servir para promocionar entre los ciudadanos el consumo de información. Cuanta mayor preocupación social exista sobre los medios, mejor y más amplia será la información que suministren y más espontáneamente se formará la opinión pública.

Se trata, en una palabra, de quitar corsés a la comunicación. Se trata, en resumidas cuentas, de liberalizar el mercado y facilitar la libre circulación de informaciones y opiniones, la mejor ayuda que se puede ofrecer a los medios y, por ellos, a los ciudadanos.

