

## **Análisis del modelo desregulador de prensa en España frente al modelo liberal británico y al intervencionista euromediterráneo.**

### **The deregulator Spanish model of press face to the liberal British model and the interventionist Euromediterranean model.**

José M<sup>a</sup> Sanmartí Roset  
[jsanmart@hum.uc3m.es]  
Guadalupe Aguado Guadalupe  
[maguado@hum.uc3m.es]  
Raúl Magallón Rosa  
[raul.magallon@uc3m.es]  
Universidad Carlos III de Madrid

*Recibido: 25 de febrero 2010*

*Aceptado: 14 de mayo 2010*

#### **Resumen**

El objetivo de este artículo<sup>1</sup> es analizar el papel del Estado en la evolución y desarrollo del sistema de prensa español frente a los modelos de prensa euromediterráneo y británico. Mientras que el modelo euromediterráneo, con una decidida actitud reguladora por parte del Estado, tiene su punto de partida común en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789, el modelo británico se caracteriza por la inhibición de los poderes públicos, que se desarrolló en concordancia con la tradición norteamericana a partir de la Primera Enmienda a la Constitución de los EEUU (15 Diciembre 1791).

Por esta razón, es necesario reconocer las medidas legislativas que han hecho que cada país haya llegado a la situación actual de forma diferente para poder diagnosticar y recetar tanto soluciones globales como locales.

**Palabras clave:** Prensa, Estado, España, modelo británico, modelo euromediterráneo.

#### **Abstract**

The aim of this article is to analyse the State's role in the evolution and development of the Spanish system of press face to the British model and the Euro-Mediterranean model of press. Whereas the Euro-Mediterranean model has a similar starting point: the Declaration of the Rights of Man and the Citizen of August 26, 1789, the British model is characterised by the inhibition of public powers, developed in concordance with the

---

<sup>1</sup> Este artículo es fruto de estancias de investigación en el Institut Français de Presse (Université Panthéon-Assas- Paris II), en el Instituto de Estudos Jornalísticos de la Universidade de Coimbra (Portugal) y en el Institute of Communication Studies de la Universidad de Leeds (Reino Unido).

North American tradition begun with the First Amendment to the U.S. Constitution (December 15, 1791).

For this reason, it is necessary to recognize the legislative measures that every country has followed to understand why the current situation needs to diagnose and prescribe global and local solutions.

**Keywords:** Press, State, Spain, British model, Euromediterranean model.

**Sumario:** 1. De la censura al proceso liberalizador. 2. Liberalización democrática de la prensa. 3. De las ayudas discrecionales al fin de las subvenciones. 4. Un modelo marcado por la desregulación. 5. El replanteamiento de la intervención estatal: nuevas ayudas a la prensa. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía

### *1. De la censura al proceso liberalizador*

El estallido de la Guerra Civil en España (1936-39) comportó el desmantelamiento total del modelo de prensa liberal creado a lo largo del siglo XIX y primer tercio del XX. Tanto en la zona republicana como en la franquista el entramado empresarial y la red de cabeceras sufrieron una interrupción completa y ya no se volvieron a restablecer. Sólo sobrevivieron algunos periódicos de empresas familiares conservadoras, como el ABC en Madrid o La Vanguardia en Barcelona, fuertemente mediatizadas por el Estado.

Por lo que respecta a los otros tres países euromediterráneos estudiados —Francia, Italia y Portugal— se produjo asimismo una ruptura radical del sistema informativo liberal como consecuencia de la implantación de los respectivos regímenes totalitarios y de la II Guerra Mundial (1939-1945). Este proceso rupturista y censor empezó en 1926 en Portugal y terminó en 1977-78 en España. De hecho, en los países euromediterráneos ya existía una fuerte tradición intervencionista, derivada de la Revolución Francesa. El modelo tiene su punto de partida común en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789, cuyo artículo 11 establece que *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi*.

La Declaración estableció, por lo tanto, un mandato rotundo al poder para asegurar y regular el derecho a la libertad de información por ley, y este modelo ha prevalecido siempre en el fondo de las diversas medidas reguladoras de estos países. Entiende la libertad de imprenta como un derecho que hay que preservar positivamente y que al mismo tiempo puede colisionar con otros derechos. En consecuencia, el Estado se presenta como garante de este servicio público y del resto de libertades. Desde entonces la regulación positiva de este derecho comportó un fuerte forcejeo entre el reconocimiento constitucional de la libertad de expresión (en España desde la Constitución de 1812, con algunas limitaciones) y de impresión y su aplicación. Las medidas tomadas por los distintos Estados de acuerdo con su régimen político, determinaron definitivamente el desarrollo de la prensa hasta la actualidad, lo cual permite a su vez comprender las causas

que han propiciado estrategias empresariales diversas, y que han dado lugar a un conglomerado empresarial específico con los consiguientes modelos de negocio periodístico en cada país (Hallin y Mancini, 2008).

En España a pesar de que ya existía una larga trayectoria intervencionista del Estado (baste recordar la Ley de Imprenta de 1883 inspirada en la francesa de 1881), con la Guerra Civil se abrió una nueva etapa caracterizada por la fiscalización a fondo del Estado. En concreto, el 1 de febrero de 1938 se hizo pública en Burgos la composición del nuevo gobierno presidido por el general Francisco Franco con su cuñado Ramón Serrano Suñer como Ministro de Gobernación y hombre fuerte. Además de ganar la guerra, tenía como misión estructurar y poner en marcha un Nuevo Estado, un nuevo sistema político y administrativo, en el que los medios de comunicación iban a jugar un papel esencial. Para ello, el 22 de abril de 1938 se aprobó bajo el impulso del Ministro del Interior una Ley de Prensa, que ponía todos los medios al servicio del Estado y le confiaba la «reeducación» del pueblo en los nuevos valores. La censura previa, aplicada a rajatabla por el Servicio Nacional de Prensa (SNP) dependiente del Ministerio del Interior, fue una de las herramientas utilizadas con más intensidad, junto con las consignas y las informaciones de obligada publicación. Al mismo tiempo, se establecieron unos rigurosos mecanismos de control político-administrativos, como el nombramiento gubernamental de los directores de periódicos.

A lo largo de su historia los países euromediterráneos estudiados también sufrieron episodios más o menos intensos de censura, especialmente durante los años con regímenes totalitarios. La lucha contra esta censura, que adoptaba distintas formas pero efectos parecidos, marcó sensiblemente la evolución de la prensa, tanto desde la perspectiva empresarial, como de la periodística. La censura fue una de las políticas de Estado más utilizadas por los regímenes totalitarios en todos ellos, como instrumento para la formación de las nuevas sociedades que propugnaban. Por ello, la práctica de la censura fue mucho más larga y permanente en el Continente por cuanto los poderes solían sostener posturas mucho más intervencionistas. Con todo, los países euromediterráneos llegaron al siglo XX en una situación de relativa libertad de prensa, que fue barrida por la ya citada implantación de regímenes totalitarios en los cuatro, y que en el caso de España y Portugal se alargaron hasta 1974 y 1977 respectivamente. Su existencia en épocas tan adelantadas y su persistencia fue uno de los elementos esenciales en el surgimiento del modelo de prensa actual. A partir de 1978, sin embargo, todos estos países coincidieron en un modelo democrático en el que las respectivas Constituciones y leyes prohíben taxativamente al Estado la práctica de la censura, que queda en manos de los jueces sólo para determinados casos excepcionales.

La censura estuvo presente en las etapas formativas de la prensa inglesa, pero a finales del siglo XVII el derecho a la libertad de expresión se fue imponiendo en las leyes y pactos constitucionales, como el Bill of Rights de 1689, o el reconocimiento por el Parlamento inglés de la libertad de expresión para libelos y periódicos en 1695. A lo largo de la Primera Guerra Mundial actuó una censura encubierta dirigida por el Press Bureau (Albert, 1970: 77). Y en la Segunda Guerra Mundial se aplicó de nuevo la censura a determinados periódicos comunistas, como el *Daily Worker* (1941), o a alguno en la oposición al primer ministro

Winston Churchill, como el *Daily Mirror* (Albert, 1970: 116). Posteriormente durante la Guerra Fría, la censura funcionó en determinados asuntos, especialmente en relación al terrorismo del IRA en Irlanda del Norte.

Sin embargo, a lo largo del siglo XVIII en Gran Bretaña se vivieron fuertes tensiones entre la aplicación del principio de libertad de expresión y la realidad cotidiana. Las medidas coercitivas fueron desplazadas hacia los impuestos y las tasas, sin obviar ciertas actuaciones políticas que significaban una censura en la práctica, como las protagonizadas por Roger L'Estrange o Robert Walpole. La lucha contra los impuestos y las tasas, que impidieron una prensa de masas pionera aunque no una evolución empresarial continuada, ocupó la primera mitad del siglo XIX en Gran Bretaña y tomó la forma de una pugna política entre la prensa popular, obrerista y progresista frente a unos poderes tradicionales que utilizaban estos métodos para controlarla. Una vez anuladas las cargas fiscales, la prensa británica se ha desarrollado sin trabas empresariales específicas, siguiendo un modelo liberal parecido al norteamericano, es decir con libertad de empresa y de expresión, y sometido simplemente a las leyes ordinarias.

Por otra parte, tras un siglo XVII periódicamente muy borrascoso pero muy activo a causa de las luchas civiles, ya a finales del siglo XVIII apareció en Gran Bretaña la prensa de negocio. Las empresas periodísticas introdujeron innovaciones técnicas, crearon una infraestructura informativa para la recogida de noticias y mejoraron los sistemas de distribución, especialmente con las primeras redes de ferrocarril. Aparecieron empresarios con una nueva mentalidad que con un fin lucrativo modernizaron sus empresas, redujeron costes y aumentaron la capacidad productiva. Así, el Reino Unido protagonizó tempranamente una continuidad liberal y empresarial en la prensa. La supresión del impuesto público sobre los periódicos entre 1853 y 1861 provocó además una reducción global del precio y un aumento de su circulación, instaurando la llamada *penny press* o prensa de masas. A medida que aumentaba la circulación creció la publicidad, proporcionando a los editores una fuente importante de financiación además de la procedente de las ventas. Todas estas circunstancias desembocaron finalmente a principios del siglo XX en la adopción generalizada del periódico a medio penique en Gran Bretaña.

Por el contrario, el sistema legalista euromediterráneo se debatió a lo largo del siglo XIX y XX en la búsqueda de una normativa que casara el principio de libertad de expresión, también reconocido en las respectivas Constituciones, con los intensos vaivenes políticos. Según Emmanuel Dérieux (2005, 68), *el control administrativo de los medios, sea de tipo previo o preventivo, es por sí mismo contrario al principio de libertad. Este último se articula normalmente a través de un control judicial, de signo represivo o a posteriori. Sin embargo, en el derecho francés subsisten todavía modalidades de control de este género en aplicación de los poderes generales de vigilancia administrativa, a los que los medios están igualmente sujetos*. Por su carácter de pacto, la ley francesa de 1881 fue la que acercó más ambos extremos, sirviendo de ejemplo para otros países del bloque como España.

Durante las dos guerras mundiales la prensa europea se limitó a defender sus respectivos intereses, tanto de los aliados como de los germanófilos, lo que convirtió a los periódicos en referentes estratégicos y propagandísticos. Apenas finali-

zada la guerra, los Estados vieron la necesidad de seguir interviniendo en el sector informativo esta vez con la finalidad de defender la libertad de expresión, y al mismo tiempo establecieron normas de control de los medios.

El sistema español de censura establecido en 1938 terminó con un limitado proceso de liberación plasmado en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966. El nuevo régimen para la prensa hizo que la empresa periodística pasara del dominio del *interés nacional* al de la iniciativa privada, por lo que las consignas y la censura previa como procedimiento normal quedaron reservadas solamente a casos de emergencia nacional o guerra. Ahora bien, se impuso un Registro de Empresas Periodísticas (REP), y un Registro Oficial de Periodistas (ROP) con los autorizados a ejercer la profesión. *En definitiva, España se había alineado entre los regímenes totalitarios, que fueron los que en el período de entreguerras comenzaron a efectuar la regulación y el control de la profesión periodística como instrumento de control sobre la prensa* (Gay, 1991: 388). Pese a su carácter represivo, esta ley permitió la apertura de algunas áreas de libertad de expresión.

Al igual que España, en el caso de Portugal el mercado de la prensa en su devenir histórico ha estado marcado por la censura, que fue instituida en 1926 como consecuencia de un golpe militar con la pérdida de libertad de expresión y publicación, situación que perduró hasta el fin del régimen dictatorial del Estado Novo. Los directores, editores y responsables de las empresas periodísticas se encontraban en permanente análisis a merced de los criterios de la policía política.

En otros países como Italia, la Ley n.º. 374 del 2 de Febrero de 1939 —que derogaba las disposiciones de la Ley n.º. 654 de 26 de Mayo de 1932— señalaba la obligatoriedad de consignar ocho ejemplares de cualquier publicación impresa a las distintas instituciones (uno para el Ministerio de la Cultura Popular, tres para la Prefectura, uno para la Fiscalía del Rey y tres para la delegación provincial del Ministerio de Educación). De esta ley destaca, por ejemplo, cómo en su primer artículo también se señalaba que la obligatoriedad comprendía cualquier reimpresión que hubiera sido modificada, fuera en el contenido como en la forma.

## 2. Liberalización democrática de la prensa

En España, desde un punto de vista normativo, la liberalización democrática de la prensa arrancó en 1977 con un Decreto-ley, que con el fin de preparar las elecciones generales de junio anuló o reformó los artículos más restrictivos de la ley de 1966. El Decreto-ley mantuvo, no obstante, el secuestro administrativo en el caso de noticias contrarias a la unidad de España, a la Monarquía o a las Fuerzas Armadas (Carrillo, 2001).

Al mismo tiempo, la desaparición del franquista Movimiento Nacional a raíz de la Ley de Reforma Política de 1977, que lanzó la Transición, obligó a pasar la titularidad de sus periódicos al Patrimonio del Estado. Poco después, el primer gobierno democrático (1977-79) suprimió el Ministerio de Información y Turismo, lo que abrió definitivamente la puerta a la desregulación, y por último la Constitución de 1978 derogó todos los artículos de la Ley de 1966 que se le oponían.

La liquidación del sector de titularidad pública en sus distintas vertientes y la supresión de las ayudas cerró el ciclo regulador del Estado propio de la etapa

franquista. Como reacción al anterior intervencionismo del Estado y sobre la base de la Constitución de 1978 el nuevo modelo dejó la evolución de la prensa exclusivamente en manos privadas y sin mediación alguna del Estado, con algunas excepciones a escala autonómica. Anuladas las leyes específicas, a partir de 1989 sólo la legislación ordinaria pasó a regular las empresas periodísticas, con el complemento de algunas leyes como por ejemplo el derecho de rectificación (1984) o la cláusula de conciencia de los periodistas (1997). En ocasiones, determinadas leyes sectoriales inciden indirectamente en la prensa, como por ejemplo la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, destinada a reglamentar las campañas informativas, publicitarias y comunicativas de la Administración central (Guillamet, 2003: 269-274).

Aunque ha prevalecido la opinión de que la prensa debe estar sujeta al derecho ordinario, la política desreguladora ha ocasionado polémicas con los partidarios de considerar la prensa como un servicio público a regular, del mismo modo que lo están los medios audiovisuales. En la medida en que el Tribunal Constitucional considera que las Administraciones deben velar por el cumplimiento de los derechos esenciales, las empresas informativas deberían contar con un estatuto propio para salvaguardarlos. Por el contrario, el desarrollo de la ley de ayudas a empresas periodísticas de 1984 definió y reguló las empresas periodísticas y las agencias informativas, pero sólo a efectos de recibir las ayudas previstas (Gay, 1991: 406).

En lo que respecta a los países euromediterráneos, en Portugal tras casi cinco décadas, la censura fue abolida el 25 de Abril de 1974 cuando un golpe de Estado puso fin a 48 años de dictadura. El triunfo de la revolución conllevó, junto a la supresión de la censura y la consolidación de la libertad de expresión, la desaparición de títulos muy significativos del régimen depuesto. Con la gran prensa estatalizada, y además claramente escorada hacia el ala izquierda de la revolución, la coyuntura propició el brote de una multitud de títulos menores, pertenecientes a pequeños grupos políticos de izquierda y, en menor número, de derecha.

A diferencia de lo ocurrido en ciertos países euromediterráneos y en contraste con el caso de Francia, el más centralizado políticamente, la tradición de los periódicos con propiedad política ha sido mucho más débil en el Reino Unido. Entre 1945 y 1995 la prensa fue cada vez menos predecible y manejable para los partidos, y por lo tanto, menos satisfactoria para ellos (Seymour, 1996: 214).

Junto a un sistema defensor de la libertad de prensa, otra de las claves de la prensa inglesa ha sido la industrialización del sector. En este sentido, como señala Macu Álvarez (1989), la denominada nueva tecnología aplicable a la prensa llegó al Reino Unido coincidiendo con una falta crónica de beneficios. La industria periodística estaba caracterizada por un adverso *cash-flow*, altos costes de producción y un bajo desarrollo potencial debido a la saturación del mercado y a los efectos de la recesión económica. Por esta razón, en 1977 se constituyó una Comisión Real —la tercera desde la Segunda Guerra Mundial— para someter a la industria periodística a un profundo chequeo.

Todo ello ha dado como resultado un modelo de prensa en el que desde 1945 se dibujó claramente la distinción entre prensa de calidad y prensa popular, clasificación que llega hasta nuestros días pudiendo apreciarse una distinción entre prensa de calidad, mercado medio y prensa popular (*quality papers, middle market y*



*populares*). En ella, además, queda configurado uno de los mercados de prensa más importantes del mundo. Cada día se venden cerca de 19 millones de ejemplares para un total de 58,8 millones de habitantes, cifras con las que se sitúa como la sexta potencia en volumen de venta diaria de periódicos tras China, Japón, Estados Unidos, India y Alemania.

### 3. De las ayudas discrecionales al fin de las subvenciones

En el caso de España, los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) (1977-82) mantuvieron un sistema de ayudas a la prensa distribuidas de forma discrecional y que alcanzaron unos 4.000 millones pesetas (25 millones de Euros). A pesar de que su peso ya era mucho menor que durante la etapa franquista, en 1984 con el gobierno socialista todavía se regularon algunas ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas. La ley distinguía entre dos tipos de subvenciones, por un lado las directas para estimular la difusión en especial de los periódicos de información general menos vendidos, el consumo de papel y la reconversión tecnológica, y por otro las indirectas de carácter tributario, postal, de distribución y de comunicación en este caso también para publicaciones no diarias de información general. Entre 1983 y 1987 se concedieron 14.200 millones de pesetas (85 millones de Euros) en concepto de ayudas que eran supervisadas por el Congreso de los Diputados mediante informes anuales [Asociación de Editores de Diarios Españoles: 2008].

La transformación de la economía y las exigencias de la Comunidad Europea a partir del ingreso de España pusieron fin a estas ayudas, lo cual perjudicó a las empresas más pequeñas que requerían medidas proteccionistas para sobrevivir. Las ayudas directas fueron suprimidas por una ley de 1988, que derogó parcialmente la de 1984. Subsistieron, no obstante, algunas subvenciones por razones lingüísticas en diversos territorios del Estado, otorgadas por el Gobierno central pero limitadas a las Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua oficial. En cuanto a las ayudas indirectas, fueron suprimidas en su mayoría en 1990. En cualquier caso, en 1991 habían desaparecido todas las ayudas estatales. Así, hoy día en España únicamente perviven las relativas al franqueo postal, que tienen una mínima repercusión porque las empresas cuentan con sus propias distribuidoras. Igualmente, se aplica sólo un 4% de IVA a la venta de periódicos, algo que, no obstante, depende de la normativa comunitaria. Hasta la crisis económica de 2008 parecía imposible la reanudación de ayudas directas a la prensa, pero sí que se valoraba la posibilidad de recuperar las indirectas a través de reducciones fiscales, especialmente del IVA, y de la publicidad institucional [Morales: 2006, 106], así como del fomento a la lectura y de ayudas a la renovación tecnológica (Cambredó, 2006: 13).

Situación similar a la española fue la vivida en Portugal con las ayudas de *Porte pago* o pagos por porte, instituido a partir del 1 de Octubre de 1976 y consistente en la participación del Estado en los costes de expedición de publicaciones periódicas soportados por los suscriptores residentes en el territorio nacional y en el extranjero. Además, desde finales de los años noventa se inicia una etapa en la que entran en vigor nuevos incentivos, estableciéndose una confrontación entre

los que tienen una visión proteccionista del Estado<sup>2</sup> hacia los cerca de 900 títulos de prensa local y regional inscritos en el *Instituto de Comunicação Social*, y los defensores de un proceso de liberalización con nuevos desafíos en innovación y creatividad, de los que ha de depender la supervivencia de los medios.

A dicha situación se puso fin en el año 2000, cuando se anunció el fin del *Porte pago* integral. El Secretario de Estado de Comunicación Social, Arons de Carvalho, manifiesta la oposición al anterior sistema que «fomenta la pasividad, el oportunismo y la acomodación al subsidio de dependencia».<sup>3</sup>

#### 4. *Un modelo marcado por la desregulación*

En España, y a diferencia de la prensa francesa, no existe una regulación que limite la concentración accionarial. Con la llegada de la Transición, se produjo un proceso de convivencia entre cabeceras que ya existían en la dictadura franquista, grupos regionales que adquirieron gran relevancia y nuevos diarios nacidos a la luz de la democracia.

Posteriormente, en la década de los noventa, surgieron diferentes propuestas de normativas europeas, que no se han aplicado, para limitar la concentración. Los anteproyectos remarcaron que la disparidad de reglamentaciones nacionales específicas en relación al acceso a la propiedad de los medios de comunicación podría obstaculizar la libre circulación de servicios y mercancías, así como la libertad para establecerse en el resto de países. De este modo, el derecho comunitario dejaba a los Estados miembros la libertad de limitar la concentración de los medios de comunicación (Lancelot *et al.*, 2006: 23).

Por su parte, la desregulación del sistema de prensa español ha producido un doble proceso. Por un lado la prensa regional tiene una estructura y una capacidad de influencia muy consolidada en ciertas regiones; y al mismo tiempo, y siempre con el objetivo de competir en ese mercado, la prensa nacional ha diversificado tanto su público como sus contenidos a través de las ediciones regionales y de una información local mucho más completa.

De este modo, es necesario señalar que en el caso español la descentralización política ha ido acompañada de una ausencia de regulación de la prensa, mientras que en el caso francés una fuerte regulación ha ido acompañada de una centralización política.

Igualmente se aprecia un contraste en este sentido con Portugal, donde en el artículo 1 de la Ley de Prensa de 1975 se reconocía el derecho de los ciudadanos a ser informados bajo ciertas garantías de transparencia, entre las que se encontraban la adopción de medidas antimonopolistas. En el artículo 30 de la Constitución se deja claro en este sentido que el Gobierno se reserva el derecho de impedir la excesiva concentración de los medios de comunicación, especificando que el

---

<sup>2</sup> Durante la celebración del Congresso da Associação da Imprensa Cristã celebrado en 2003 se exigió al gobierno en apoyo en la promoción de la lectura de periódicos y difusión de prensa.

<sup>3</sup> Confróntese en [www.secs.pt](http://www.secs.pt)



Estado asegura la libertad y la independencia de los órganos de comunicación social ante el poder político y el poder económico, al tiempo que se detalla que apoya la no discriminación e impide su concentración a través de participaciones múltiples o cruzadas. Así mismo, la Ley de Prensa (Lei nº2/99 de 13 de enero) establece en el artículo 4º, dedicado a los intereses públicos de la prensa, que con la intención de asegurar la posibilidad de expresión el Estado organizará un sistema de incentivos no discriminatorios de apoyo a la prensa, así como un control de las adquisiciones por empresas periodísticas de participaciones en entidades congéneres, que estará sujeto a la Alta Autoridad para la Comunicación, siendo aplicable el régimen general de defensa y promoción de la competencia tanto en lo referente a prácticas prohibidas como al abuso de posición dominante y concentración de empresas.

### 5. *El replanteamiento de la intervención estatal: nuevas ayudas a la prensa*

Como hemos señalado, España es uno de los pocos países que no concede ayudas directas a la prensa con la excepción de las subvenciones del Ministerio de Cultura (2,2 millones de Euros en 2007) a revistas especializadas (Molina, 2009: 8]. La crisis económica ha hecho que la cuestión de las ayudas a la prensa por parte del Estado haya adquirido una nueva dimensión. Entre otras razones porque, como señala Arsenio Escolar *en dos años, el sector ha perdido un 65% de lo que ingresaba por publicidad* (Molina, 2009: 13). Desde esta perspectiva, tanto el modelo euromediterráneo como el modelo anglosajón pueden servir de referente para encarar esta cuestión integrando los elementos exitosos de ambos.

En dicho sentido es destacable el caso de países como Portugal, donde el sector de prensa contó con las medidas de apoyo institucional que entraron en vigor en marzo de 2001. Tal era el caso de la abolición de los pagos por porte y la introducción de tres nuevos incentivos: incentivo a la creación de contenidos online, incentivo a la creación de nuevos puestos de trabajo e incentivo al desarrollo empresarial (Cfr. Decreto Ley nº 56/2001).

A partir de 2005 el sistema de incentivos del *Estado a la comunicación social* pretende crear un régimen más proporcional a través de la segmentación de categorías de órganos, con la intención de alcanzar objetivos como convertir la comunicación social de proximidad en un verdadero agente de desarrollo local y regional; abrir de modo consistente los horizontes de la comunicación multimedia; promover la lectura de prensa de proximidad en cuanto verdadero vehículo de cultura; desarrollar acuerdos estratégicos entre los órganos de comunicación sin afectar a su independencia empresarial; e incentivar la contratación de profesionales de la comunicación.

Por el Decreto Ley nº 98/2007 de 2 de Abril se aprueba el nuevo régimen de incentivo de la lectura y acceso a la información, directamente dirigido a los potenciales usuarios de publicaciones periódicas de información general de ámbito regional. Se trata de un régimen de incentivo a la lectura y fija un sistema proporcional de reparto de los costes de envío postal de publicaciones periódicas, que lleva a cabo una ponderación entre la necesidad de intervención del Estado en la divulgación de la cultura y la identidad portuguesa y, por otro lado, el

incremento de nuevos soportes destinados a la divulgación de contenidos informativos.

Precisamente, con motivo de la reducción de los pagos por porte de correo, y dentro del plan de incentivos a la prensa, se aprobó en Consejo de Ministros la creación del Portal de la Prensa Regional [<http://www.imprensaregional.com.pt/>], que se puso en marcha el 5 de abril de 2007. Dicha iniciativa tiene por objeto permitir el acceso electrónico a los contenidos de las publicaciones periódicas regionales en Portugal y en el extranjero.

Francia convocó Les États Generaux de la Presse y fruto de las deliberaciones ha sido publicado *Le libre vert de la presse française* (2009). De las medidas adoptadas por el Gobierno francés, la más eficaz tiene que ver con la orientación de las ayudas a los lectores. De este modo, el país galó está subvencionando la suscripción gratuita a un diario durante un año a los jóvenes de 18 a 24 años. Desde el 27 de octubre de 2009 lo pueden hacer a través de la página web [www.monjournaloffert.fr](http://www.monjournaloffert.fr). Con un presupuesto de 5 millones de euros al año, y una duración de 3 años, esta iniciativa espera ofrecer 200.000 suscripciones. De este modo, cada lector recibe un ejemplar a la semana como estrategia para desarrollar socialmente unos hábitos de lectura que estaban siendo transformados tras la aparición de Internet.

El modelo anglosajón siempre ha destacado por la reconversión tecnológica y la industrialización como forma de superar las distintas crisis del sector. En este punto, consideramos que en el caso de que se decida retomar las ayudas directas por parte del Estado, éstas deben buscar la consolidación de nuevas iniciativas que hayan conseguido integrar la prensa de papel y la digital. De este modo, la convergencia multimedia debe estar orientada al apoyo estatal de iniciativas con éxito en el mundo digital que pretendan dar el salto al soporte de papel, y no al revés.<sup>4</sup> Apuntamos ya hacia profundizar en iniciativas encaminadas a la publicación de ediciones impresas de fin de semana con un público objetivo cuantitativamente mayor.

El desarrollo de estas sinergias ha de tener en cuenta cuestiones como que la denominada brecha digital no es sólo una brecha generacional sino también cognitiva; o que la prensa española debe, tal y como hizo la prensa anglosajona en su momento, diversificarse internacionalizando sus contenidos y no adquiriendo intereses en otros ámbitos económicos (Magallón; Aguado; Sanmartí, 2010).

Para la reconversión del modelo español de prensa, no parecen pertinentes las ayudas directas a los anunciantes ni al apoyo al desarrollo y comercialización de los libros electrónicos, puesto que las empresas informativas no han encontrado aún el valor distintivo entre informarse a través de la edición digital del diario y la edición impresa.

Entre las demandas de los editores se encuentra la reducción del IVA tanto en la venta de los periódicos (4%) como de la publicidad que se inserte en prensa (16%). En este sentido, es fundamental decidir si la prensa (independientemente de que tenga un carácter privado) debe ser considerada un servicio público.

---

<sup>4</sup> Ya se está trabajando en el desarrollo de kioscos capaces de imprimir a la carta.

En el Reino Unido el Estado regula la radio y la televisión, pero no la prensa y, por esta razón, sólo la BBC (nacida en 1926) es entendida como un servicio público frente a la prensa. No parece posible, al menos en nuestro país, hacer esta distinción en cuanto supondría diferenciar entre prensa de calidad y popular a nivel de contenidos.

Por otra parte la publicidad institucional,<sup>5</sup> que siempre ha sido vista como un factor fundamental de preagenda (Díaz-Nosty, 1995) a la hora de determinar los contenidos aparecidos en la prensa, debe ser revisada. En la actualidad, es cierto que puede suponer un sustento fundamental ante la reducción drástica de ingresos publicitarios por parte de la prensa, pero es indudable que al mismo tiempo crea una dependencia peligrosa para el desarrollo libre y responsable de la profesión periodística.

## 6. Conclusiones

- Es necesario reconocer las medidas legislativas que han hecho que cada país haya llegado a la situación actual de forma diferente para poder diagnosticar y recetar tanto soluciones globales como locales.
- En los países euromediterráneos objeto de estudio la intervención del Estado ha sido intensa. En el caso de Portugal y España los métodos de control estatales subsistieron hasta bien entrados los años 80 y marcaron profundamente la evolución de su sistema empresarial.
- Frente a países como España y Portugal donde las distintas dictaduras han modificado tanto el papel de la prensa como la relación que el Estado debía tener con ella, en el Reino Unido la existencia de una democracia perfectamente consolidada y estable propició el desarrollo de otras formas de evolución no sólo entre la prensa y el Estado, sino entre la prensa y el resto de actores económicos y sociales.
- En España, el desarrollo de la prensa regional sigue siendo fundamental a la hora de establecer políticas para la difusión de la lectura y para la convergencia de grupos regionales y nacionales.
- Acorde con el precedente inglés, la internacionalización del proceso de comercialización de la prensa española no sólo ha de establecerse a partir de aquellos países con una lengua y/o cultura común, sino también a través de estrategias y contenidos mucho más globales.
- El modelo anglosajón siempre ha destacado por la reconversión tecnológica y la industrialización como forma de superar las distintas crisis del sector. En dicha línea de actuación, en el caso de que el Estado español decida retomar las ayudas directas, éstas deben buscar la consolidación de nuevas iniciativas que consigan integrar la convergencia entre prensa de papel y prensa digital.

---

<sup>5</sup> Para 2010, estaba previsto que el 70% de las campañas de publicidad institucional fueran en prensa. Véase: <http://www.prnoticias.com/index.php/home/499-otras-secciones-10052515-industria-la-cartera-con-mas-presupuesto-del-gobierno-para-campanas-institucionales>

- La prensa británica tradicionalmente ha sabido adaptarse mejor que la prensa euromediterránea estudiada, y particularmente la española, a los periodos de crisis del sector y falta de beneficios, por haber optado siempre por la modernización industrial y haber sabido adquirir un enfoque empresarial frente a otras posibles alternativas.
- Los límites a la concentración se pueden entender a partir de control del capital o bien, como en el caso de Francia, a partir de la cuota de mercado. La regulación por parte del Estado de los límites a la concentración empresarial no puede entenderse sólo en términos de defensa del sector prensa como servicio público, sino también como una forma proteger el pluralismo informativo.

## 7. Bibliografía

- AEDE (2008): Libro Blanco de la Prensa Diaria. Disponible en: <http://www.aede.es>, consultado el 18/12/2009.
- AAVV (2009) : «Les états généraux de la presse écrite. Le livre vert. Disponible en: <http://www.etatsgenerauxdelapresseecrite.fr/home/index.php>
- Aguado, G., Sanmartí, J.M. y Magallón R. (2009): «España, Francia, Italia y Portugal: cuatro modelos diferenciados de prensa euromediterránea». *Revista Observatorio (OBS\*)*, Vol 3, No 2. Disponible en: <http://www.obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/233>.
- Albert, Pierre (1970) : *L'Histoire de la Presse*, París, Presses Universitaires de France.
- Álvarez, Macu (1989): « La prensa nacional británica. Un modelo para el análisis», *Telos* nº 18, 113-120.
- Cambredó, Antoni (2006): «La visió i l'experiència de les empreses de premsa espanyoles. Ajuts a la premsa a Europa». Barcelona, ICOM/UAB, 133-136.
- Carrillo, Marc (2001): «El marco jurídico-político de la libertad de prensa en la Transición a la democracia en España (1975-1978), en *Historia Constitucional* nº 2. Disponible en <http://hc.rediris.es/02/index.html>. Consultado el 20 de Enero 2010.
- Dérieux, Emmanuel (2005). *Droit des médias*. Paris, Éditions Dalloz.
- Díaz Nosty, Bernardo (1995): «La preagenda de los medios, expresión de la matriz mercantil de la comunicación.», en *Tendencias*, Madrid, Fundesco.
- Gay, Celeste (1991): «La regulación de la profesión periodística», en *Revista de Administración Pública* nº 126. Madrid, pp. 385-408.
- Guillamet, Jaume (2003). «El periodismo en la transición del franquismo a la democracia. Factores políticos, económicos y profesionales», Palma de Mallorca, Actas del V Congreso de Historiadores de la Comunicación, pp. 269-274.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008): *Sistemas mediáticos comparados*, Barcelona, Editorial Hacer (*Comparing Media Systems*, Cambridge University Press, 2004).
- Lancelot, A. et al. (2006): *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*. París, Direction du Développement des Médias, Ministère de la Culture et de la Communication. Disponible en: [http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_lancelot.pdf](http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf)

- Magallón R., Aguado, G. y Sanmarti, J.M. (2010): «Press-State Relations: A Comparative Analysis of Euro-Mediterranean and British Models». *Arts & Social Sciences Journal*. Vol. 1. Disponible en: [http://astonjournals.com/manuscripts/Vol2010/ASSJ-1\\_Vol2010.pdf](http://astonjournals.com/manuscripts/Vol2010/ASSJ-1_Vol2010.pdf)
- Molina, M. (2009): «¿Quién paga el periódico?». *Periodistas. Revista de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España* (FAPE). Número 19 dedicado a «Ayudas a la prensa».
- Morales, Alfonso (2006). *Les ajudes a la premsa a Espanya. Ajuts a la premsa a Europa*. Barcelona: ICOM/UAB, 103-106.
- Seymour-Ure, C. (1996): *The British Press and Broadcasting since 1945*. Blackwell Publishers, Oxford.

### Legislación

- Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta.
- Real Decreto-Ley 24/1977 de 1 de Abril.
- Décret n° 2002-629 du 25 avril 2002 instituant une aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.
- Décret n° 2004-1309 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.
- Décret n° 2004-1310 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 2002-629 du 25 avril 2002 instituant une aide à la distribution de la presse nationale d'information politique et générale.
- Décret n° 2005-749 du 04 juillet 2005 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.
- Décret n° 2005-1455 du 25 novembre 2005 modifiant le décret n° 88-136 du 9 février 1988.
- Décret n° 2006-656 du 2 juin 2006 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 modifié relatif au fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.
- Legge 2 febbraio 1939, n. 374. «Norme per la consegna obbligatoria di esemplari degli stampati e delle pubblicazioni».
- Legge 8 febbraio 1948, n. 47. «Disposizioni sulla stampa».
- Legge 5 agosto 1981, n. 416 «Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria».
- Legge 25 febbraio 1987, n. 67- «Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria».
- Legge 7 marzo 2001, n. 62 «Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n.416».
- Loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupe et de distribution des journaux et publications périodiques.

- Loi n. 86-897 du 1 août 1986\_Portant Réforme du régime juridique de la presse.  
*Journal Officiel*, n. 54 du 2 août 1986, p. 9529-9530.
- Loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.  
*Journal Officiel* , núm. 32 , d'1 d'octubre de 1986, p. 11756-11759, 11763-11766.
- Loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986 complétant la loi n 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.