

Las relaciones Prensa-Estado en el ecosistema digital: Los casos de España y Francia

State-Press relations in the digital ecosystem: The Spanish and French cases

Guadalupe Aguado Guadalupe
[maguado@hum.uc3m.es]

Raúl Magallón Rosas
[raul.magallon@uc3m.es]

José María Sanmartí Roset
Universidad Carlos III de Madrid

Recibido:14-06-2016
Aceptado:07-12-2016

«En memoria de Josep Maria Sanmartí»

Resumen

En el presente artículo se aborda la función del Estado francés y del español en lo que respecta a sus relaciones con la prensa en el entorno digital. Para ello se observa en qué medida ambos Estados han dado respuesta a la petición de incentivos por parte de los editores. Se presta atención igualmente al papel que desempeñan los Estados en el entorno de los medios digitales y la importancia que otorgan al desarrollo de la prensa en Internet. Se ha podido apreciar una respuesta muy diferente por parte de ambos países a las peticiones de los editores, aunque en los dos casos el Estado ha asumido una función de mediador en el ecosistema digital con respecto a las relaciones entre la prensa y Google.

Palabras clave: Prensa digital, Estados, incentivos, Francia, España.

Abstract

This article deals with the function of the Spanish and French States in the context of their relations with the press within the digital environment. Accordingly, the study analyzes to what extent both States have responded to publishers' requests for incentives. At the same time the States' role in the digital media area is examined, as is the importance they give to development of the online press. A markedly different response from the two countries to said requests from publishers can be observed, although in both cases the State has assumed the role of mediator in the digital environment with respect to relations between the Press and Google.

Keywords: Digital press, States, incentives, France, Spain.

Sumario: 1. Introducción y marco metodológico. 2. Francia: respuesta activa del Estado ante la presión de la prensa en un contexto de convergencia digital. 3. Francia: descompensación en el reparto de ayudas al entorno digital. 4. España: falta de respuesta del Estado frente a la petición de ayuda de los editores. 5. Publicidad institucional y demanda de transparencia. 6. La vuelta a un Estado interventor en las relaciones entre los editores y Google. 7. Conclusiones. Referencias.

1. *Introducción y marco metodológico*

Las relaciones Prensa-Estado se han caracterizado tradicionalmente por el desempeño de tres funciones por parte de los Estados: censor, regulador y protector, siendo estas dos últimas las que han prevalecido en los países de regímenes democráticos (Sanmartí, Aguado, Magallón, 2010). Precisamente esta función reguladora y protectora es lo que algunos sectores demandan en esta segunda década del siglo XXI, ante una situación en la que la prensa atraviesa simultáneamente una crisis económica y estructural (Sánchez-Taberner, 2006). Entre las principales claves para entender la base sobre la que se asientan dichas demandas están la Teoría Sociopolítica de la Responsabilidad Social de los Medios y el momento temporal en el que la Comisión Hutchins asentó, poco después de la II Guerra Mundial, los principios que se recogen en ella (The Commission on Freedom of the Press, 1947).

Se puede decir que existen paralelismos entre la situación que se vivía en los años cuarenta en Estados Unidos cuando se estableció dicha teoría, la que se vivía en Europa Occidental a finales los años sesenta cuando se optó por un sistema de ayudas a la prensa ante la crisis que se venía padeciendo, y la etapa actual, en la que -ante los retos económicos y estructurales del sector- se vuelve a poner la mirada en el Estado para que ejerza este papel regulador y protector.

A ello han contribuido, además, la situación de crisis económica —especialmente agravada desde el año 2007— y la pérdida de difusión, que han llevado a los editores europeos a requerir la intervención de las Administraciones públicas para organizar el rescate en el sector (Fernández, Moragas, Blasco, Almirón (eds), 2006). En este sentido no sólo se han demandado ayudas a la prensa, sino también la intermediación de los Estados en las negociaciones con Google, si bien los resultados obtenidos en uno y otro sentido han sido muy diferentes según los países.

Así se han dado casos en los que se han aprobado diversos tipos de ayuda, como Francia o Portugal y otros en los que no se han llegado a contemplar, como España. En cuanto a los acuerdos con Google también se ha observado una diversidad de resultados, dando lugar a la regulación a través de la Ley de Propiedad Intelectual en el caso de España y con obligatoriedad de pago por el uso de cualquier fragmento, frente a acuerdos como el alemán, donde —si se tiene permiso para el uso— no es necesaria ninguna remuneración. Estos acuerdos están alejados del caso francés, con la creación de un fondo para fomento de la innovación digital en la prensa; y el italiano, donde Google ha puesto su tecnología a disposición de los editores para que puedan dar un enfoque más innovador a las publicaciones.

La negativa de determinados Estados a otorgar ayudas a la prensa se ha visto respaldada por algunos resultados que han llevado a cuestionarlas (Picard, 2010) y a replantearse su sentido. En esta línea, autores como Faustino y Arons de Carvalho (2011) advierten de que las ayudas no evitan el problema fundamental de la falta de mercado: son menos eficaces sobre los costes variables que sobre los fijos, entorpecen los mercados libres, son inútiles para los medios sin audiencia, y a largo plazo generan más dependencia que sostenibilidad.

No ha escapado tampoco a la crítica por parte de los editores el sistema y los mecanismos de reparto de la publicidad institucional (Escolar, 2014), Al mismo tiempo que ha dado lugar a una reflexión sobre su regulación (Moreu, 2005), (Martínez, 2008) y transparencia (Martínez, 2012), se ha propiciado un debate sobre si esta publicidad ha de ser considerada o no una ayuda a la prensa.

En todo caso, es preciso considerar las diferentes acciones de protección estatal que se han venido dando teniendo presentes las apreciaciones que en 1947 se establecieron por la Comisión Hutchins sobre cuando debería intervenir el Estado y con qué finalidad. En dicha Comisión se partió del principio de que el libre mercado no asegura la libertad de prensa ni los beneficios sociales que se derivan de ella. En consecuencia, se solicitaban medios que corrigieran la inestabilidad del sistema producida por el «dejar hacer» (free flow), en un intento de revisión de los principios liberales y argumentando que no ha de considerarse a los medios como una industria más, sino como entes con una responsabilidad ante la comunicación social y el bienestar general.

Esta formulación en plena digitalización del sector es lo que ha llevado al planteamiento como objeto de estudio del presente trabajo acerca de cuáles son las relaciones Prensa-Estado en el entorno digital, con especial atención a los debates y reflexiones que se están propiciando al respecto. Para ello se han establecido los siguientes objetivos:

1. Apreciar en qué medida los Estados francés y español han dado respuesta a la petición de ayuda por parte de los editores.
2. Observar si las medidas adoptadas por Francia y España son similares en lo que se refiere a incentivos a la prensa en el entorno digital.
3. Analizar el papel que desempeña las respectivas Administraciones en el entorno de los medios digitales y la importancia que otorga al desarrollo de la prensa en Internet.

Para ello se ha partido de la hipótesis de que en el entorno digital las relaciones del Estado con la prensa han sido muy diferentes en los casos de España y Francia, dando lugar a dos marcos de regulación y actuación propios en cada caso, y con un resultado muy desigual tanto en lo que respecta a la cuantía y el enfoque de las ayudas económicas como a su marco regulador. Por otra parte, a partir de 2009 ambos Estados han desempeñado su función de árbitro regulador también en las relaciones entre los editores y Google.

Para realizar el estudio se ha aplicado una metodología cualitativa, centrada en la observación y análisis del tipo de relaciones, debate y crítica que se ha ido generando por parte de los editores ante las medidas adoptadas por los Estados, tanto en lo que a regulación se refiere como a su papel como intermediario frente a Google. Se ha hecho un seguimiento de las peticiones de los editores al Estado francés y al español en la última década, evaluando el enfoque de las propuestas en cada caso. A partir de ahí, se han observado las respuestas que ha ido dando el Estado francés con el plan estatal de modernización de la prensa de 2009 y las reacciones que ha generado. También se han estudiado las propuestas en el caso de España y la respuesta del gobierno sobre este asunto. Se han considerado los tipos de ayuda otorgadas a la prensa en ambos países, y los ejes de la reforma de las

ayudas en el caso francés. En lo que respecta a las negociaciones de la denominada Tasa Google se han examinado las disposiciones nacionales tanto en el caso de España como de Francia, las diferencias existentes en las regulaciones adoptadas en este sentido en los dos países objeto de estudio, así como la repercusión que las mismas han tenido en el propio Google. Igualmente se ha detallado la postura por parte de los editores, en cuanto a consenso, capacidad de negociación y reacción frente a las medidas adoptadas.

2. Francia: respuesta activa del Estado ante la presión de la prensa en un contexto de convergencia digital

Como señala Cage (2016:11), «los productores de información nunca habían sido tan numerosos como en la actualidad. Francia cuenta con más de 4.000 cabeceras de prensa, cerca de 1.000 emisoras de radio, varios centenares de cadenas de televisión y decenas de miles de blogs, cuentas de Twitter y otros agregadores de noticias». Todo ello en un país que se ha constituido en el referente principal dentro de este modelo interventor y proteccionista, ya que «la regulación francesa sobre medios de comunicación posiblemente sea una de las más extensas y complejas de las democracias liberales contemporáneas, abarcando todos los medios de comunicación tradicionales y todo tipo de mecanismos» (Almirón, 2010).

El 23 de enero de 2009 (Europa Press, 2009) el entonces presidente Nicolas Sarkozy anunció un plan estatal para modernizar la prensa en el que se contemplaban ayudas a la reconversión, exenciones fiscales a las empresas de comunicación, supresión de impuestos profesionales a los editores de prensa digital, incremento de la publicidad institucional, abaratamiento de tarifas postales, extensión de la supresión del IVA a la prensa online, ayuda directa del Estado para la distribución de prensa a domicilio y suscripción gratuita durante un año al periódico que deseen los jóvenes de 18 años. Actuaciones todas ellas encaminadas a superar el angustioso déficit de lectura de prensa por parte de la sociedad francesa, teniendo en cuenta que los franceses se encuentran entre los europeos que menos prensa leen y los periódicos galos son los menos leídos del mundo, según el *Livre Vert* (États Généraux de la Presse Écrite, 2009). Estas medidas supusieron destinar al sector 200 millones de euros en tres años, es decir, un total de 600 millones. No obstante, sólo para 2010 algunas fuentes elevaron estas ayudas a 1.244 millones de euros, cifra estimativa a causa de la dispersión administrativa y de la falta de transparencia de las empresas afectadas (Martin-Lagardette, 2010).

A raíz del anuncio de dichas acciones públicas hay que remarcar las palabras del presidente Sarkozy (Uría, 2009), cuando defendía la oportunidad de la intervención estatal para ayudar a un sector que, según señaló, emplea en Francia a unas 100.000 personas y es fundamental para la salud democrática del país. No obstante, advirtió asimismo que el esfuerzo público debe tener como contrapartida «reformas estructurales importantes». «La prensa francesa ya estaba en crisis antes de la crisis, la actual se añade a otra estructural», subrayó Sarkozy, instando a los medios escritos a preguntarse cuál es su parte de responsabilidad en la pérdida de

lectores: «Hay que revisar la oferta y los contenidos, no todo es siempre culpa de los demás» (Uría, 2009).

Durante su intervención el presidente francés destacó que a partir de ese momento, la prensa digital disfrutaría del mismo trato que la prensa en papel, tanto a nivel de ayudas como a nivel fiscal. Al mismo tiempo, indicó que el Ejecutivo prepararía a tal efecto un estatuto del editor de prensa en línea, que equipararía derechos y deberes, bajo la condición de empleo de periodistas profesionales. Anunció además que el Estado aumentaría las ayudas al desarrollo de la prensa digital y negociaría con Bruselas una rebaja del IVA (fue precisamente en Francia donde se unificó el tipo de IVA que se aplica a la prensa en papel y digital, de manera que ambos quedaron fijados en el 2,1%). Se estima que esta reducción impositiva le supone al Estado francés una disminución de ingresos de cinco millones de euros al año, pero el propósito es que la medida relance el sector de la prensa.

Quedaba claro que para Sarkozy el futuro estaba en Internet: «si la prensa no toma el camino de Internet, no podrá responder a la demanda de las nuevas generaciones nacidas en la era digital ni podrá hacer frente a la evolución de los nuevos modos de consumo de los medios» (Uría, 2009).

Esta política seguida por Francia fue recogida en la declaración que tuvo lugar en la cumbre ministerial germano-francesa celebrada en febrero de 2014, en la que las ministras de cultura de Alemania y Francia, Monika Grütters y Aurelie Filipetti, plantearon a las autoridades europeas un tipo reducido del IVA para el libro electrónico y la prensa digital. Esto incidió a su vez en que la *Asociación Europea de Editores de Diarios* (ENPA) y la *Asociación Europea de Revistas* (EMMA) pidieran a los gobiernos nacionales y a las autoridades europeas que actuaran para permitir esta reducción de los tipos de IVA de la prensa digital. La ENPA y la EMMA solicitaron en concreto que se «apliquen las condiciones adecuadas en materia de IVA y adapten la legislación, con el fin de proporcionar un futuro sostenible para los modelos de negocio digitales en el sector de la prensa» (Asociación de la Prensa de Madrid, 2014).

A pesar del optimismo oficial, siempre existió una cierta oposición a estas ayudas, llegando a pedirse una revisión del reparto de las mismas, por considerar que se destinaban a las publicaciones que menos lo necesitaban (Fontenelle, 2014). Para algunos sirven para financiar prensa y periodismo de baja calidad y a medios vinculados a grandes grupos de presión (Dassault, por ejemplo) cercanos al poder, sin solucionar problemas como la sobreabundancia informativa, la supervivencia de la prensa de calidad o la universalización de las fuentes digitales (Halimi, 2013). Con razones parecidas Baptiste Créteur propondrá directamente la supresión de las subvenciones y los nichos fiscales, que mantienen una prensa pro-Estado (2013). A medio camino Le Flock y Sonnac (2013) propusieron concentrar las ayudas en la prensa informativa y política con el fin de salvaguardar las bases democráticas, y distribuirlas a través de un organismo independiente.

3. Francia: descompensación en el reparto de ayudas al entorno digital

En el caso de Francia, el total de las ayudas a la prensa en 2012 se elevaron a 800 millones de euros, algo más del 9 por ciento del volumen de negocio total de los editores de prensa (Cage, 2016: 75). En julio de 2013, el Tribunal de Cuentas francés envió el informe *Las ayudas del Estado a la prensa escrita* a la Comisión de Finanzas del Senado. En dicho informe se señalaba que «por costosas que fueran las ayudas a la prensa no habían demostrado su eficacia». Entre sus recomendaciones estaba hacer público el importe anual de la ayuda concedida a cada cabecera de prensa, mediante la consolidación en un solo documento de todos los fondos asignados, ya sea directa o indirectamente, así como el montante de las ayudas por ejemplar (Cour de Comptes, 2013: 10).

En 2013, las ayudas directas a la prensa, que sumaron un total de 394,8 millones de euros, se repartieron de la siguiente manera:

- Ayudas a la difusión: 308 millones de euros.
- Ayudas al pluralismo: 12 millones de euros.
- Ayudas a la modernización: 74,8 millones de euros.

El 2 de junio de 2015, la ministra de Cultura y Comunicación presentó de nuevo los grandes ejes de la reforma de las ayudas públicas a las empresas de prensa. La suma total ascendió a 820 millones de euros en 2015 y estaba destinada a apoyar el desarrollo de la distribución y la diversificación hacia las organizaciones de noticias multimedia. Estas ayudas pueden ser obtenidas de forma directa (a través de subvenciones) o indirecta (plan fiscal, plan social y plan postal específico). Las ayudas directas a la prensa supondrían entre el 7,5 por ciento y el 11 por ciento de la cifra global de negocio de los editores. Cada medio recibiría por ejemplar entre 4 y 48 céntimos dependiendo de las subvenciones concedidas.

En Francia las propuestas hacia un nuevo sistema digital están dirigidas a

1. Simplificar las ayudas directas a la prensa con el fin de facilitar su gestión, pero también para concentrar su impacto en dos direcciones complementarias: prensa política y general y la transición tecnológica en el sector.
2. Suprimir toda ayuda fiscal cuya pertinencia no esté probada (Cour de Comptes, 2013: 11).

En 2014 el Estado pagó 136,8 millones € en ayudas directas a la prensa de los cuales 113,9 millones € estaban reservados para medios impresos y 22,9 millones € eran para ayudas —sin distinción— entre papel y digital (Fondo Estratégico del Desarrollo de la Prensa). Pese a que el 83 por ciento estuviera reservado a la prensa de papel y el 17 por ciento a la prensa digital (Spiil, 2015), se constata que el 45 por ciento de las lecturas de prensa son en medios digitales y sólo el 55 por ciento en medios impresos.

4. España: falta de respuesta del Estado frente a la petición de ayuda de los editores

Siguiendo el modelo francés, el Estado español se distinguió por su intervencionismo a lo largo de los siglos XIX y XX. Con el desarrollo de la Constitución de 1978, las ayudas directas fueron disminuyendo hasta su desaparición por efecto de la Disposición Derogatoria Cuarta de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Boletín Oficial del Estado, 1988: 29.563). Sin embargo, seis comunidades autónomas (Andalucía, Asturias, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y País Vasco), y especialmente las que tienen un idioma cooficial, han seguido subvencionando medios de ámbito regional. Así, por ejemplo, la Xunta de Galicia acordó en el primer cuatrimestre de 2015, mediante convenios individuales con distintos medios de comunicación, el pago de 485.274,32 euros destinados a fomentar la lectura de prensa escrita y el uso de tecnologías de la información por el alumnado no universitario. A ello habría que añadir unas ayudas generales a empresas periodísticas por valor de 1.675.000 euros, y 200.000 euros más para promoción de la cultura y la lengua gallega (Belmonte, 2015). Por poner otro ejemplo, entre 2008 y 2013 Cataluña destinó 82 millones de euros en ayudas directas, *más* 99 en publicidad institucional (Fernández y Blasco, 2014: 171-187), política que se mantuvo posteriormente en aplicación del Artículo 18 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2015: 6.858).

Con motivo de la difícil situación financiera que venía padeciendo la prensa española tanto por motivos estructurales como por la propia crisis económica, los editores solicitaron en 2008 al Gobierno ayudas similares a las que la prensa estaba recibiendo en otros países. Los empresarios españoles pedían la intervención del Estado alegando que el sector de la prensa tenía que ser reconvertido con apoyo institucional, igual que se había hecho con otros como la minería o la siderurgia. Así pues, con ocasión de la crisis general desatada en 2008 negociaron un plan de ayudas con la entonces vicepresidenta M^a Teresa Fernández de la Vega, plan que estuvo a punto de hacerse efectivo en 2010. La idea era rehuir las ayudas directas para centrarse en las indirectas.

En este proceso, Pilar de Yarza, presidenta de la Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE), reclamó durante la XXIV Convención AEDE (2008), ayudas al Gobierno para afrontar la crisis, en concreto «para defender y fomentar el pluralismo y, por tanto, para la democracia». Durante su intervención la presidenta de la AEDE manifestó la adhesión de los editores españoles a la Declaración de París, suscrita en dicha ciudad el 16 de mayo de 2008 por la European Newspaper Publisher's Association (ENPA), la cual asegura que «los periódicos desempeñan un papel trascendente como proveedores de noticias, informaciones y servicios al conjunto de ciudadanos europeos, por lo que deberían ser considerados tanto un elemento esencial de la democracia, como una industria cultural que contribuye al desarrollo de la diversidad cultural europea» (AEDE, 2008).

Además, la presidenta de la AEDE se mostró dispuesta a aplicar en España otro de los objetivos de la Declaración de París, que urge a los distintos responsables políticos nacionales y de la Unión Europea para que desarrollen programas de fomento de lectura de prensa y de alfabetización mediática para jóvenes, y para

que promuevan la financiación pública de esos programas, en los que los periódicos en papel y digitales ocupan un destacado protagonismo.

En 2012 se volvió a plantear la iniciativa, en la que se solicitaban subvenciones a la reconversión tecnológica, la apertura de líneas de crédito blandas para los procesos de fusión y la prórroga de cuotas a la Seguridad Social. No obstante, en esta ocasión el Ministerio de Hacienda paró el plan en junio de 2013 (Toledo, 2013).

5. *Publicidad institucional y demanda de transparencia*

Entre las medidas anunciadas por Sarkozy el 23 de enero de 2009, dentro del plan para destinar 600 millones de euros en tres años para salvar a la prensa, figuraba doblar el gasto en comunicación institucional del Estado y los organismos públicos en prensa, incluida la digital, para compensar el hundimiento de las perspectivas publicitarias de los diarios, lo que supondrán unos 20 millones de euros más al año. «Espero que nadie lo vea como un atentado a su independencia», dijo Sarkozy (Europa Press, 2009).

En Francia, las campañas de publicidad institucional no son consideradas ayudas a la prensa y tampoco hay una regulación al respecto que permita conocer sus usos y posibilidades. *Le Nouvel Observateur* estimaba que la cifra podría alcanzar los 150 millones de euros anuales de los cuales un tercio estaría dirigido a la prensa tradicional (Caillat, 2010).

Por otra parte, en España la publicidad institucional está regulada por la Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Además, es considerada un servicio de la Administración sujeto a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que han de garantizarse los principios de libre acceso a la licitación, publicidad y transparencia. Sin embargo, la demanda de transparencia en la concesión de la publicidad institucional ha sido una problemática creciente en los últimos años. Así lo denunciaba la Plataforma de Defensa de la Libertad de Información (2016) que «la falta de transparencia y equidad en el reparto de los contratos publicitarios entre los distintos medios favorece la competencia desleal entre las empresas informativas, suponiendo un obstáculo para la libertad de información». Téngase en cuenta que su uso resulta fundamental para entender las relaciones Prensa-Estado y las conexiones entre los grandes editores y el Gobierno central, pero también para analizar la influencia de las cabeceras regionales a escala autonómica y local.

Hay que recordar en dicho sentido que —además de ministerios, consejerías de comunidades autónomas, diputaciones provinciales y forales, etc.— en España hay 8.115 municipios, de los cuales 4.862 tienen más de 1.000 habitantes, y 62 más de 100.000 habitantes. Todos ellos gestionan —o pueden gestionar— un presupuesto que incluya la publicidad institucional.

Sin embargo, y a pesar de su relevancia compartida, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Boletín Oficial del Estado, 2013), que entró en vigor en diciembre de 2013, no incluyó —a diferencia de algunas leyes autonómicas de transparencia— la publicidad institucional. Todo ello a pesar de que como señalaba Arsenio Escolar

(2014), «en 2013, coincidiendo con la tramitación de la ley de transparencia, responsables de la AEEPP (la Asociación de Pequeños y Medianos Editores de Prensa, de la que soy presidente) nos fuimos a ver a los diferentes grupos parlamentarios, uno por uno, para pedirles que la publicidad institucional se incluyera en dicha ley». A finales de 2016 la AEEPP insistió en su petición de reformar los mecanismos de reparto de la publicidad institucional, de manera que no se efectuara a través de agencias especializadas, sino que los periódicos la contrataran directamente.

El desacuerdo en el reparto de publicidad institucional en el caso español se ha visto reflejado en las diferentes denuncias y sentencias del Tribunal Constitucional. Así, en su Sentencia 104/2014 de 23 de junio se dice que los medios de comunicación, en lo que respecta a publicidad institucional han de operar en concurrencia competitiva y la Administración tienen el deber de alcanzarla. Por otra parte, en la Sentencia 160/2014 de 6 de octubre del Tribunal Constitucional, en la que se daba la razón a Radio Castellón en el pleito que esta emisora mantuvo con el Ayuntamiento de Burriana por excluirla en las campañas institucionales desde 2008, se establece que «no resulta razonable calificar un precio (tarifa publicitaria) como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto».

En España, parece necesario iniciar un debate sobre las posibilidades y limitaciones que tiene la publicidad institucional en este nuevo escenario digital. Un debate que incluya a editores, asociaciones de periodistas, publicistas, especialistas en derecho de la información, facultades de periodismo, organizaciones de consumidores y usuarios, etc.

Entre las propuestas de regulación está la creación de órganos de control que recojan y publiquen: el reparto de la publicidad institucional de ministerios, consejerías, concejalías, etc.; los pliegos de las convocatorias; la documentación presentada que justifique el cumplimiento de las tareas solicitadas; las distintas leyes estatales y autonómicas que puedan regularla; visualizaciones del reparto de la publicidad institucional por medios/grupos de comunicación e instituciones (Magallón, 2015); y la difusión de publicidad institucional en plena campaña electoral (algo que la ley prohíbe expresamente).

6. La vuelta a un Estado interventor en las relaciones entre los editores y Google

La crisis del sector de los medios de comunicación llevó a poner nuevamente la vista en los Estados a la hora de reivindicar los derechos de autoría en el entorno digital frente al gigante Google y debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo negociado directamente entre los editores y Google.

En este sentido, no hay que perder de vista el análisis de Campos (2012) cuando afirma que «la madre de todas las batallas de la industria de los medios de comunicación tradicionales —desde Nueva York o Atlanta a París, Nueva Zelanda, Berlín o Londres— es la aprehensión del valor económico de los con-

tenidos que se desparrama por las arterias libres del sistema digital». Esta batalla se acrecienta en un entorno en el que Google es la fuente básica de tráfico a los medios y de acceso a los contenidos.

El propio Google News señala que envía a los editores más de 10.000 millones de clics al mes, situación que se reconoce por las asociaciones de editores. Campos añade que las entidades asociativas de la industria periodística entienden que la batalla por los derechos de autor en Internet es la supervivencia por la sostenibilidad y la calidad frente a los nuevos operadores de la intermediación y la agregación de la comunicación.

En esta línea, tanto el *Consejo Europeo de Editores* (EPC), como la *Asociación Europea de Editores de Periódicos* (ENPA) o la *Asociación Europea de Televisión Comercial* (ACT) han concentrado sus esfuerzos institucionales en hacer llegar a las diversas autoridades estatales y comunitarias la urgencia de proteger los derechos de los contenidos como el mejor instrumento para mejorar e incrementar la creatividad, la calidad, el crecimiento, el empleo, la supervivencia de la diversidad y el pluralismo democrático representado por la prensa libre e independiente.

En el caso de Francia, los editores exigían a Google el pago de derechos similares a los derechos de autor por los ingresos publicitarios que la compañía obtiene al indexar los artículos ajenos en sus buscadores de noticias. Consideraban que este motor de búsqueda en Internet canibalizaba sus contenidos y se lucraba con ellos. Google amenazó con no incluir más las cabeceras en Google News si el gobierno francés legislaba sobre la cuestión y les obligaba a pagar una tasa por hacerlo. Ante estos enfrentamientos, finalmente el 1 de febrero de 2013 el presidente de Francia, François Hollande, y el de Google, Éric Schmidt, acordaron la creación de un «Fondo Google» para la innovación digital en la prensa francesa, siguiendo el precedente de Bélgica (I.R. avec agences, 2013). Seguidamente se abrió un plazo para que los medios franceses con edición digital y que hubieran lanzado nuevas iniciativas ese año depositaran sus ideas en la página web <http://www.finp.fr/> abierta por Google y la Asociación de la Prensa. Dichos proyectos tenían que ser examinados por un consejo paritario encargado de administrar los fondos. La primera tanda de inversiones en este sentido se destinó a la financiación de los proyectos orientados a aumentar la audiencia, a mejorar la tecnología o la monetización de la oferta digital, «primando la innovación, el plan de negocio, el impacto potencial, las nuevas ofertas para los lectores y la producción original de contenidos editoriales y periodísticos», según se recoge en la web de FINP.

La inversión máxima para cada proyecto seleccionado era de dos millones de euros y el fondo total de 60 millones de euros.

En todo caso, los 60 millones pagados por Google a los editores franceses no son por enlazar sus contenidos ni por utilizarlos, como querían, sino que representan un fondo de ayuda a la transición digital, al que sólo pueden acceder las empresas de prensa de información general, y tienen como finalidad financiar proyectos de cambios estructurales.

El modelo francés ha servido de referencia para el último acuerdo a nivel internacional entre Google y editores de España, Francia, Alemania, Holanda, Italia y Reino Unido y la creación de la *Digital News Initiative* (DNI). Según un comu-

nicado conjunto de abril de 2015, el acuerdo alcanzado con los editores y las organizaciones periodísticas europeas se traduce en «una alianza creada para ofrecer apoyo al periodismo de alta calidad en Europa a través de la tecnología y la innovación» (2015).

Frente al modelo francés, el caso de España es muy distinto. En vez de llegar a un acuerdo previo, se ha regulado la llamada Tasa Google a través de la Ley de Propiedad Intelectual, en cuyo artículo 32 se establece que «la puesta a disposición del público por parte de prestadores de servicios electrónicos de agregación de contenidos de fragmentos no significativos de contenidos, divulgados en publicaciones periódicas o en sitios web de actualización periódica y que tengan una finalidad informativa, de creación de opinión pública o de entretenimiento, no requerirá autorización, sin perjuicio del derecho del editor o, en su caso, de otros titulares de derechos a percibir una compensación equitativa» (Boletín Oficial del Estado, 2014).

Este derecho será irrenunciable y se hará efectivo a través de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual. Este carácter irrenunciable implica que la tasa también afectará a aquellos que operan bajo licencia *Creative Commons*, e incluso a los que están en contra de dicha tasa.

Como consecuencia de esta decisión el jueves 11 de diciembre de 2014 Richard Gingras, responsable mundial de Google News, anunciaba que a causa de la nueva ley española de Propiedad Intelectual, tenían que cerrar Google Noticias en España: «La razón es que esta nueva legislación obliga a cualquier publicación española a cobrar una remuneración quiera o no, a servicios como Google Noticias por mostrar el más mínimo fragmento de sus publicaciones. Dado que Google Noticias es un servicio que no genera ingresos (no mostramos publicidad en el sitio web), este nuevo enfoque resulta sencillamente insostenible» (Gingras, Blog Oficial de Google España, 2014).

Por su parte, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte hacía público un comunicado en el que advertía que continuaba su hoja de ruta con el desarrollo reglamentario de la denominada Tasa Google, considerando que el anuncio de Google de eliminar el servicio que prestaba en España a través de Google News, respondía a una decisión empresarial.

La *Asociación de Editores de Diarios Españoles* ya había expresado su entendimiento con la política gubernamental en un comunicado oficial el 14 de febrero de 2014, día en que se presentaba el anteproyecto de esta reforma parcial de la Ley de Propiedad Intelectual, diciendo que «la *Asociación de Editores de Diarios Españoles* muestra su satisfacción con las modificaciones a la Ley de Propiedad Intelectual que se han aprobado hoy por el Consejo de Ministros. El proyecto permitirá que los agregadores utilicen fragmentos no significativos de contenidos generados por los periódicos siempre que, a cambio, satisfagan la correspondiente compensación equitativa».

Pero la misma tarde en que se anunciaba el cierre de Google News, AEDE hacía público otro comunicado que afirmaba que el alcance real de la decisión «sólo podrá ser valorado por AEDE cuando se conozca la forma concreta bajo la cual será llevada a cabo. Pero, dada la posición de dominio de Google, AEDE requiere la intervención de las autoridades españolas y comunitarias, y de las autoridades

de la competencia, para proteger de manera eficaz los derechos de los ciudadanos y de las empresas».

La actuación del Gobierno español comportaba lógicamente repercusiones importantes, que en opinión de Carlos Sánchez Almeida, director legal de la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información, podían sintetizarse en dos (Magallón, 2014):

- a) Además de condenar al cierre —o a la emigración a otros países— a los agregadores de contenidos como Google News o Menéame, la Ley de Propiedad Intelectual refuerza el control administrativo de la internet española, dotando de medios exorbitantes a una comisión dependiente del Ministerio de Cultura, que podrá acordar el cierre de webs de enlaces, la incautación de sus dominios .es, y ordenar que dejen de prestarles servicios de alojamiento, publicidad y medios de pago, mediante multas de hasta 600.000 euros.
- b) La Ley de Propiedad Intelectual no viene sola: está acompañada por reformas de la Ley de Seguridad Ciudadana (conocida como Ley Mordaza), del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que limitan seriamente los derechos de libertad de información.

Ignacio Escolar, director de *eldiario.es*, señalaba que de Google News les llegaba el 0,7 por ciento de tráfico, mientras que el flujo procedente de Menéame alcanzaba el 7 por ciento. Otras voces indican, por el contrario, que el tráfico procedente de Google News podía suponer entre un 10 por ciento y un 30 por ciento de las visitas a los medios (Magallón, 2014).

En cualquier caso, es importante ver la postura de *Menéame* en este proceso. En un comunicado oficial del 16 de febrero de 2014 señalaba que «la medida no beneficiaría a nadie, salvo a los agregadores extranjeros (Digg, Reddit, y varios de los que usan el software de *Menéame*), que no pagan impuestos aquí ni tendrían que pagar la tasa española». Casi un año y medio después, *Menéame* seguía funcionando con normalidad, si bien sus usuarios iniciaron una campaña —que continua— para no enlazar a medios pertenecientes a AEDE.

7. Conclusiones

Desde que en 1947 la Comisión Hutchins hiciera la afirmación de que el libre mercado no asegura la libertad de información se ha venido produciendo un intenso debate sobre el papel regulador y protector de los Estados en relación a los medios de comunicación. La progresiva creación de un ecosistema digital no ha cercenado este debate, aunque lo ha modificado en relación a esquemas anteriores. Los Estados francés y español han respondido de forma distinta a dicho rol y las soluciones aportadas han sido objeto de análisis y críticas. Tal y como se apuntaba en la hipótesis de partida, en el entorno digital ambos países han seguido optando por fórmulas diferentes con resultados y reacciones también desiguales.

El Estado francés ha mantenido su tradicional política de ayudas ampliadas a la prensa digital, pero pide a los editores reformas estructurales, sin las cuales

las subvenciones no pueden alcanzar sus objetivos. Para el Gobierno francés el futuro está en Internet por lo que las ayudas deben favorecer la reconversión de los medios hacia la digitalización. Por otra parte, las ayudas directas a la prensa no han demostrado su eficacia plena para evitar la crisis en la que se hallan los medios tradicionales. Por su parte, España no concede ayudas directas desde 1989, salvo en algunas comunidades autónomas que financian medios de acuerdo con distintos criterios. Los editores han seguido solicitando al Estado ayudas adaptadas a las experiencias pasadas y al nuevo entorno mediático, pero no han llegado a concretarse. En lo que sí coinciden ambos países es en que la publicidad institucional actúa como una ayuda muy importante, aunque no es reconocida como tal.

La aparición de Google como gran agregador de noticias ha llevado a ambos Estados, al igual que ha sucedido en otros países, a intervenir como mediador y regulador en las negociaciones entre el buscador y los editores, si bien las respuestas han sido distintas. En tanto que en el caso de Francia el resultado ha dado lugar a la creación de un plan que fomente la innovación en el entorno digital, buscando dinamizar el sector prensa, en España se ha optado por una política que no incentiva en absoluto una actitud activa por parte de los editores para aprovechar los nuevos recursos que brinda el entorno digital.

Es evidente que hay un cambio de escenario en el que la inclusión de actores tecnológicos globales ha propiciado normativas nacionales. Es destacable que el modelo francés ha servido de base para el último acuerdo a nivel internacional entre Google y editores de España, Francia, Alemania, Holanda, Italia y Reino Unido. Este último acuerdo lleva a plantearse la idoneidad de que las negociaciones en este ámbito sean de carácter internacional, con la colaboración de todas las partes afectadas de manera que se establezca un marco común de referencia.

Referencias

- AEDE (2008): Nota de prensa de 12 de noviembre.
- Almirón, Núria (2010): «La regulación del pluralismo en Francia. Contexto, análisis e interpretación», en *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 65. Consultado el 23/06/2016 de www.revistalatinacs.org
- Asociación de la Prensa de Madrid (24/02/2014): Las asociaciones europeas de editores solicitan la reducción del IVA para la prensa digital. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.apmadrid.es/noticias/generales/las-asociaciones-europeas-de-editores-solicitan-la-reduccion-del-iva-para-la-prensa-digital>
- Belmonte, Eva (02/06/2015): Feijoo reparte medio millón a los medios a dedo. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.lamarea.com/2015/06/02/fejoo-reparte-medio-millon-a-los-medios-a-dedo/>
- Boletín Oficial del Estado (29/12/1988), nº 312. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.boe.es/boe/dias/1988/12/29/pdfs/A36445-36494.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (10/12/2013), nº 295. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Boletín Oficial del Estado (05/11/2014), nº 268. Consultado el 23/06/2016 de www.boe.es/boe/dias/2014/11/05/pdfs/BOE-A-2014-11404.pdf

- Cage, Julie (2016): *Salvar los medios de comunicación*, Barcelona, Anagrama.
- Caillat, Sophie (2010): *Combien coûtent les campagnes de pub du gouvernement?* Consultado el 23/06/2016 de <http://rue89.nouvelobs.com/2010/04/16/combien-coutent-les-campagnes-de-pub-du-gouvernement-147781>
- Campos Freire, Francisco (2012): «Los grupos de comunicación de Europa se concentran en la Agenda Digital 2020», en *Razón y Palabra*, nº 79. Consultado el 23/06/2016 de http://www.razonypalabra.org.mx/N/N79/V79/50_Campos_V79.pdf
- Cour de Comptes (2013) : *Les aides de l'État à la presse écrite*. Communication à la commission des finances du Senat. Consultado el 23/06/2016 de <https://t.co/8ggwHstIEd>
- Créteur, Baptiste (2013) : « Subventions à la presse : la fin des médias d'État, ça presse », en *Contrepoints*. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.contrepoints.org/2013/09/21/139709-fin-medias-detat-ca-presse>
- Digital News Initiative (2015). Comunicado. Consultado el 1/12/2016 de <http://www.20minutos.es/noticia/2444287/0/alianza-google/principales-medios-europeos/periodismo-alta-calidad/> .
- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (2015). Resolució PRE/725/2015 de 13 de Abril. Consultado el 23/06/2016 de http://m.gencat.cat/mobi_dogc/AppJava/pages/Content.htm?numDOGC=6858&versionId=1421046&dateDOGC=24.4.2015&contentId=691884&viewportWidth=900&viewportHeight=900
- Escolar, Arsenio (2013): *La publicidad institucional, opaca; la publicidad privada, transparente*. Consultado el 23/06/2016 de <http://blogs.20minutos.es/arsenioescolar/2015/01/30/la-publicidad-institucional-opaca-la-publicidad-privada-transparente/>
- Escolar, Arsenio (2014): «La publicidad institucional: aún pesebre y trabuco», en *Cuadernos de Periodistas*, nº 28, pp. 14-19. Consultado el 24/06/2016 de <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2014/07/14-19-arsenio-escolar.pdf>
- États Généraux de la Presse Écrite (2009) : *Livre Vert*. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/albanel/livrevert1.pdf>
- Europa Press (2009): *Sarkozy anuncia un plan de 600 millones de euros en tres años para salvar a la prensa escrita*. Consultado 23/06/2016 de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-sarkozy-anuncia-plan-600-millones-euros-tres-anos-salvar-prensa-escrita-20090123153405.html>
- Faustino, P., Arons de Carvalho (2011): *Public Policies and State Subsidies Impacts: The Case of Regional and Local Media in Portugal*, Aciveiro (Pontevedra), Curso de la UIMP de Galicia.
- Fernández Alonso, Isabel y Blasco, José Joaquín (2014): «Press subsidy policies in Spain in the context of financial crisis (2008–2012): an analysis of the Catalan case», en *European Journal of Communication*, vol. 29, nº 2.
- Fernández, Isabel; Moragas, Miquel; Blasco, José Joaquín y Almiron, Nuria (eds.) (2006): *Press subsidies in Europe*. Barcelona, Generalitat de Catalunya/ INCOM-UAB.

- Fontenelle, Sébastien (2014): «Aides à la presse, un scandales qui dure», en *Le Monde Diplomatique*, noviembre 2014, pp. 22-23. Consultado el 23/6/2016 de <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/11/fontenelle/50945>
- Gingras, Richard (2014): Blog oficial de Google España, 11/12/2014. Consultado el 23/6/2016/ de <https://espana.googleblog.com/2014/12/novedades-acerca-de-google-noticias-en.html>
- Halimi, Serge (2013): «Appel aux dons. Nous ne sommes pas des robots», en *Le Monde Diplomatique*, octubre. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.monde-diplomatique.fr/2013/10/halimi/49703>
- I.R. avec agences (2013): «L'État français et Google ont trouvé un accord sur la rémunération des éditeurs de presse», en 20 minutes. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.20minutes.fr/medias/1092245-etat-francais-google-trouve-accord-remuneration-editeurs-presse>
- Le Flock, Patrick y Sonnac, Natalie (2013): «Economie de la presse à l'ère numérique», en *Collection Repères La Découverte* n° 283.
- Magallón, Raúl (2014): «El cierre de Google News en España: ¿Oportunidad o crisis para los medios», en *Periodismo ciudadano.com*, 12/12/2014. Consultado el 23/6/2016 de <http://www.periodismociudadano.com/2014/12/12/el-cierre-de-google-news-en-espana-oportunidad-o-crisis-para-los-medios-espanoles/>
- Magallón, Raúl (2015): Publicidad institucional: la mano invisible de las ayudas a la prensa. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.bez.es/224071043/Publicidad-institucional-la-mano-invisible-de-las-ayudas-a-la-prensa.html>
- Martin-Lagarrette, Jean-Luc (2010): «L'État soutient fortement les médias et la presse» en *Médias*. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.ouvertures.net/letat-soutient-fortement-les-medias-et-la-presse/#sthash.EXqGxUGr.dpuf>
- Martínez, Esther (2008): «Transparencia en la publicidad institucional de la administración pública», en *El Derecho de acceso a la información pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 285-295.
- Martínez, Esther (2012): «Publicidad institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias», en *Comunicación y Hombre*, n° 8, pp.51-63. Consultado de <http://ddfv.ufv.es/bitstream/handle/10641/897/Publicidad%20institucional%20de%20las%20administraciones%20p%3%bablicas..pdf?sequence=1>
- Moreu, Elsa (2005): *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*, Navarra, Aranzadi.
- Picard, Robert (2010): *À propos des aides publiques aux médias, au journalisme et à l'information en Suède. Analyse et commentaires sur les aides publiques à la presse, à l'information et au journalisme*, Québec, Centre d'Études sur les Médias. Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information.
- Plataforma de Defensa de la Libertad de Información (2016): La PDLI lleva a la Asamblea de Madrid sus propuestas sobre publicidad institucional. Consultado el 23/06/2016 <http://libertadinformacion.cc/la-pdli-lleva-a-la-asamblea-de-madrid-sus-propuestas-sobre-publicidad-institucional/>.
- Sánchez-Tabernero, Alfonso (2006): «The European Press at the Beginning of the 21 st Century», en *Press subsidies in Europe*, Barcelona, Generalitat de Catalunya/INCOM-UAB.

- Sanmartí-Roset, José María, Aguado-Guadalupe, Guadalupe, Magallón-Rosa, Raúl (2010): «Comparativa de modelos en las relaciones Prensa-Estado: Colombia, Italia, Francia, España y Portugal», en *Palabra Clave* nº 13, vol. 1.
- Spiil (2015): «Le Spiil publie un panorama complet des aides à la presse», en *Syndicat de la Presse Indépendante d'Information en Ligne*. Consultado el 23/06/2016 de <http://www.spiil.org/20150602/spiil-publie-un-panorama-complet-aides-presse>
- The Commission on Freedom of the Press (1947): *A free and responsible Press*. Consultado el 23/06/2016 de <https://archive.org/details/freeandresponsi-b029216mbp>
- Toledo, Daniel (2013): *El Gobierno rompe la baraja y tumba un plan de rescate a la prensa en plena crisis*. Consultado el 23/06/2016 de http://www.elconfidencial.com/comunicacion/2013-07-03/el-gobierno-rompe-la-baraja-y-tumba-un-plan-de-rescate-a-la-prensa-en-plena-crisis_396391/
- Tribunal Constitucional (2014): Sentencia 160/2014, de 6 de octubre (BOE núm. 262, de 29 de octubre de 2014). Consultado el 23/06/2016 de <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=21112>
- Uría, Iluís (2009): «sarkozy destinará 600 millones de euros en ayuda a la prensa por la crisis», en *la vanguardia*, 24/1/2009, consultado el 23/06/2016 de <http://www.Lavanguardia.Com/economia/20090124/53625565628/sarkozy-destinara-600-millones-de-euros-en-ayuda-a-la-prensa-por-la-crisis.Html>