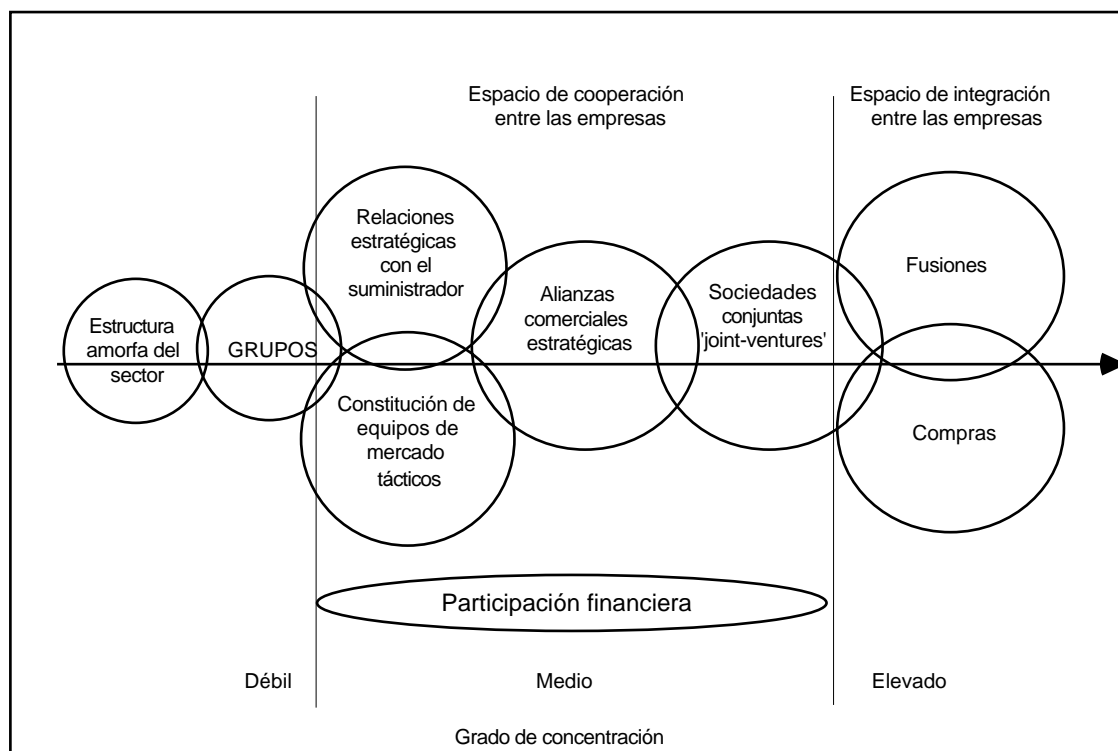


Figura 2: Taxonomía de los acuerdos según su grado de concentración



Fuente: CE, 1996a: 33 y elaboración propia

Un acuerdo, una participación financiera o incluso la creación conjunta de una sociedad son habitualmente acciones reversibles y poco comprometedoras. Este tipo de alianzas pueden disolverse fácilmente, una vez cumplidos los objetivos marcados por el acuerdo inicial o por cualquier otra razón, y las empresas recobran su independencia empresarial. En el caso de una fusión o de una compra, la integración es mucho mayor al igual que los riesgos y beneficios potenciales. La marcha atrás es más problemática, pero no por ello menos frecuente como se glosará en el apartado dedicado a los efectos de la concentración empresarial.

En un sentido amplio, las fórmulas de integración empresarial más empleadas por las empresas podrían clasificarse del siguiente modo a partir del criterio de intensidad:

- **Compra:** acción por la cual una primera empresa dominante adquiere el capital suficiente de una segunda compañía de menor tamaño que le permite controlarla.
- **Fusión:** acción por la cual dos empresas, habitualmente de similar talla, deciden unirse para formar una nueva y única empresa, que implica la desaparición de las dos anteriores.
- **Joint-venture o empresa conjunta:** acción entre dos o más empresas cuyo objetivo es la creación de una nueva empresa con un control compartido determinado con antelación y que no cambia la situación interna de las empresas madres.

- **Participación financiera:** cuando la compra de acciones de una empresa no supone su control.
- **Acuerdo:** la acción entre dos empresas o más que no implica ni la creación de una nueva empresa (joint-venture), ni la compra, ni la fusión ni una participación financiera.

Determinar qué tipo de integración empresarial es más frecuente es difícil por la carencia de estudios globales y las dificultades metodológicas. A menudo estas categorías se combinan, y así, por ejemplo, un acuerdo entre dos empresas puede suponer la creación de una empresa conjunta y simultáneamente la toma de participación en su accionariado. Teniendo en cuenta estas salvedades, es lógico que el término 'acuerdo', por ser el más amplio, englobe a la mayoría de operaciones.

Como ejemplo, pueden proporcionarse los resultados de un estudio sobre 181 operaciones empresariales en el sector convergente de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual realizadas entre el año 1996 y 1997 (Llorens-Maluquer, 1998b). Las conclusiones muestran que la fórmula del acuerdo es mayoritaria al presentarse en un 33% de los casos; la compra de empresas supone un 26,6%; la creación de empresas conjuntas un 23,3%; la participación financiera un 15,1%; y la fusión supone un 1,5%. El bajo número de fusiones se explica porque la mayoría de lo que la prensa denomina fusiones no son más que compras, como la de Disney a ABC, la de Time Warner a TBS o la de Canal+ a Nethold. Los datos de las Naciones Unidas (CNUCED, 2000a) corroboran esta situación: según sus datos, menos del 4% de las operaciones transfronterizas pueden ser clasificadas como fusiones. También se confunden las fusiones con la creación de empresas compartidas como la de la CLT-UFA, que reunió los negocios audiovisuales de Bertelsmann y el grupo Luxemburgués CLT respetando la independencia de las empresas madres. No obstante, entre 1999 y 2000, el aumento del número de fusiones en el sector de la comunicación es considerable, al menos a nivel cualitativo: Viacom con CBS, AOL con Time Warner, y Vivendi con Seagram.

3.2. Causas de la concentración empresarial

En el sistema capitalista las empresas tienen como fin último maximizar los beneficios, y parece evidente que a mayor tamaño aumenta la posibilidad de mayores beneficios debido a las potenciales economías de alcance o sinergias y de las economías de escala, así como por la menor competencia al disminuir el número de actores del mercado. Las economías de escala significan que el mercado ideal para vender un programa de televisión, una película o un CD es el planeta. Una vez realizados los costes de producción (normalmente elevados), los costes marginales asociados con la venta de cada producto adicional son mínimos y el posible beneficio muy alto. Las economías de escala en las grandes empresas de comunicación, además de en la producción, se dan en la venta común de espacios publicitarios, la

adquisición conjunta de programas y una política común de investigación y desarrollo (Sánchez Taberner et al., 1993: 192).

La asociación entre economías de escala y concentraciones ha sido puesta en duda recientemente por Ghemawat y Ghadar (2000), quienes aducen que las economías de escala han de ser muy altas para beneficiar a la concentración de la industria. En la mayoría de los sectores, estas economías de escala no se dan, por lo que, con la fusión o la compra se produce una pérdida de valor en la empresa compradora. Desde el mercado se argumenta que el tamaño es ineludible para competir, pero responden estos autores que también existen empresas pequeñas que compiten muy bien en un mercado global; una empresa no necesita ser grande, necesita ser eficiente. Los partidarios de la integración empresarial afirman que sólo el tamaño puede permitir el nivel de investigación exigido por la revolución tecnológica. Sin embargo, Ghemawat y Ghadar recuerdan que muchas innovaciones proceden de pequeñas y medianas empresas; la investigación no es cuestión de grandes medios, sino de formar equipos que funcionen ágilmente con personas motivadas y en un ambiente empresarial capaz de asumir riesgos.

Otra de las causas esgrimidas para la integración empresarial reside en las sinergias: la suma de las partes es superior al del todo. Sin embargo, los resultados no son en su mayoría los esperados: cada medio de comunicación y cada mercado posee unas características propias bastante singulares que evitan ir más allá de la sinergia de contar con una marca común prestigiosa y el intercambio de experiencias entre los distintos medios de comunicación (Sánchez Taberner et al., 1993: 188). En muchas ocasiones una operación de concentración busca más el dominio sobre el mercado que las sinergias resultantes (Baldwin, McVoy, y Steinfield, 1996: 288; Muns; 1997).

Junto a las economías de escala y sinergias, los grupos buscan, como casi cualquier otro sector, crecer en tamaño para conseguir un conjunto de objetivos: mayor competitividad, acceso fácil y en buenas condiciones a la financiación del mercado, reducir al mínimo el margen de acción de los competidores, convertirse en un interlocutor privilegiado ante el poder y crear barreras de entrada a nuevos competidores (Miguel, 1993: 121).

La concentración empresarial acelera el ritmo de crecimiento, reduce su coste y disminuye los riesgos. Además no sólo se adquieren las capacidades de producción listas para su puesta en marcha, sino también el mercado que le corresponda.

Por su parte, Nieto e Iglesias (1993: 209) enumeran algunas causas negativas que favorecen al concentración:

- Deficiente gestión
- Atomización del Capital
- Supervivencia

- Saturación de mercados
- Anulación de un competidor

Las causas negativas específicas del sector de la información en el proceso de concentración serían las siguientes:

- Afán de dominio y de influencia
- Ausencia de creatividad
- Audiencias no alcanzadas
- Mercado inmaduro en el inicio
- Limitaciones legales que otorgan las concesiones de televisión y radio a un reducido número de empresas del sector.

La integración empresarial es especialmente interesante en tres casos: entrar en un sector con importantes barreras de entrada, cuando la rapidez de acción es primordial (ante cambios legales, por ejemplo), y cuando el crecimiento interno es muy difícil por razones estructurales; condición que se cumple en el sector del audiovisual, que es muy cambiante, por lo que el crecimiento se prefiere realizarlo a través de la compra más que a través del desarrollo de las capacidades internas.

3.3. Etapas de la integración empresarial

Tanto la integración empresarial como la concentración de mercado son procesos indisociables del sistema económico capitalista, pues una gran empresa es capaz de reducir más fácilmente el peso de sus costes fijos al producir en masa y al vender a un mercado mayor.

No obstante, según una estricta lógica económica, una empresa puede ser eficiente y dar una alta rentabilidad a sus accionistas así como prestar un servicio a la sociedad sin necesidad de ser una gran empresa. Algunos expertos consideran que una empresa no necesita ser grande ni pequeña sino eficiente, y que la dimensión tiene algunas ventajas de escala pero no debe constituir un objetivo en sí mismo, sobretodo si los beneficios de la fusión se obtienen mediante la solución fácil y poco innovadora de recortes de personal y centros de producción (Nueno, 2000; Ghemawat y Ghadar, 2000). En el sector audiovisual, como señala acertadamente Bustamante (1994), se aducen ciertos mitos que exageran los beneficios de la concentración y que no se verifican en la realidad. Algunos de ellos son: la atomización que domina el sector es peligrosa; la independencia informativa es proporcional al tamaño del grupo; los grupos fuertes nacionales constituyen una salvaguardia de la invasión exterior; la multiplicidad de medios es una garantía de pluralismo; y que los grandes grupos atienden las demandas regionales y locales.

En el mismo sentido, la lucha por obtener un ahorro de costes o entrar en un nuevo mercado no implica obligatoriamente conseguir un gran

tamaño; pero también es cierto que una empresa pequeña debe realizar un gran esfuerzo para conseguir estos objetivos. Una talla elevada hace que, en teoría, reducir gastos sea algo más fácil y rápido gracias a las economías de escala y de alcance. Quizá por esto cuando el dinero es barato, las integraciones empresariales aumentan.

En resumen, el capitalismo busca la eficacia en el uso de los bienes de producción, por lo que hace que la integración de empresas y la concentración de mercados sean fenómenos estructurales y dinámicos, es decir, que no son fruto de una coyuntura pasajera. Desde finales del siglo XIX, lo único que ha variado es su intensidad en el tiempo y su alcance geográfico.

Desde un punto estrictamente económico, el proceso de concentración empresarial de los medios de comunicación es el resultado de un capitalismo maduro que busca la eficiencia al igual que ocurre en otros sectores como la gran distribución, la industria del automóvil, farmacéutica, etc. Es un proceso que, desde el punto de vista estrictamente económico, no debería de sorprendernos.

“El hecho que haya ahora 12 enormes conglomerados que controlen un amplio abanico de empresas que producen entretenimiento e información para una audiencia global revela algo tan siniestro como el hecho de que la mayoría de las hamburguesas consumidas en todo el mundo son producto de tres grandes cadenas” (DeFleur, 1999: xiii)

¿Cuáles son las constantes en las etapas de concentración de empresas de comunicación? Si bien en las épocas de crisis también abundan las operaciones de concentración como estrategias defensivas o de reconversión, los periodos de mayor integración empresarial corresponden a las épocas de más alto crecimiento económico. Si analizamos el caso de los EE.UU., las cuatro oleadas en que suelen dividirse las épocas de mayor integración empresarial coinciden con etapas expansivas de la economía norteamericana (Gaughan, 1994):

- 1ª Etapa: 1895-1904: Concentración horizontal
- 2ª Etapa: 1916-1928: Concentración horizontal
- 3ª Etapa: 1965-69: Los grandes conglomerados
- 4ª Etapa: 1984-89: Fusiones agresivas con los bonos basura

A estos cuatro periodos cabría añadirle un quinto que abarcaría los años de 1995 y 2000, coincidiendo con la expansión económica y bursátil liderada por las empresas de internet y telecomunicaciones.

Al analizar el sector de los medios de comunicación, se percibe igualmente una correspondencia entre las concentraciones de la industria y las que afectan al sector (Ozanich & Wirth, 1993: 131). Estudiar las primeras etapas de la integración empresarial obliga, por lógica, a centrarse en la

prensa, y específicamente en la de Estados Unidos que fue la primera que se vio envuelta en un sistema capitalista moderno. Como señala Quirós (1998: 87), las primeras grandes etapas de concentración de la prensa norteamericana (1895-1904 y 1916-1928) coinciden con los ciclos de expansión de la economía mundial del primer tercio del siglo XX. Pauwels (1998: 103) destaca este paralelismo en la reciente historia de la industria del audiovisual: las fusiones y adquisiciones fueron especialmente numerosas entre 1989 y 1990, para interrumpirse durante la crisis de la Guerra del Golfo (1991-1992), y se reanudaron en 1993 para alcanzar de nuevo un máximo entre 1995 y 1996.

El sector audiovisual europeo ha recibido las sucesivas etapas de concentración empresarial con retraso respecto a Estados Unidos. Hasta 1980 las operaciones de concentración en el sector audiovisual eran inexistentes, pues toda la industria audiovisual europea estaba controlada por los organismos públicos de radio y televisión a excepción del Reino Unido, Italia, Finlandia y Luxemburgo. La única integración empresarial posible era la de la prensa. Tras la crisis del segundo choque petrolífero (1981-1985) y la liberalización del sector y su industrialización, empieza una etapa de concentraciones que afecta por vez primera a la industria audiovisual y, por tanto, al conjunto de los medios de comunicación europeos. En los últimos años, el sector audiovisual europeo ha reducido este retraso respecto Estados Unidos hasta prácticamente eliminarlo.

3.3.1. Las operaciones de concentración de los años ochenta

Para algunos autores (Guillou, 1984: 131; Bustamante; 1999a: 90), el término que define esta primera etapa de integración empresarial es la de 'concentración multimedia'. Las empresas inician una estrategia de diversificación hacia cualquier medio de comunicación para aprovechar conjuntamente su estructura técnica, informativa, comercial y publicitaria. Se trata de conseguir las denominadas sinergias o economías de alcance.

3.3.1.1. La estrategia multimedia

A mediados de los años 80, el sector de la prensa era uno de los más interesados en diversificarse. En primer lugar, para evitar los riesgos que implicaba el estar centrado en una única actividad de negocio. La rentabilidad y a veces la supervivencia de un periódico dependía en gran medida, –como ocurre en la actualidad–, de los vaivenes del precio del papel y de la contratación publicitaria. En segundo lugar, la diversificación es posible porque las empresas periodísticas, especialmente las de Alemania y el Reino Unido, disponían de nuevos recursos financieros tras la reconversión tecnológica que supuso el abandono de la linotipia por el offset. En tercer lugar, el gasto en publicidad experimentó un fuerte crecimiento a principios de los años 80 aportando liquidez a las empresas; por último, el temor a un futuro más competitivo en el reparto de los ingresos de la publicidad les hizo tomar posiciones de cara a competir con el enemigo potencial que representaba la te-

levisión (Humphreys, 1996: 205; Sánchez-Taberner et al., 1993: 139-168). Es lógico, pues, que la prensa encabece muchos de los proyectos de televisión comercial que se lanzan en Europa durante estos años: el editor alemán Axel Springer impulsa SAT 1 en Alemania, el francés Hersant hace lo propio con La Cinq (desaparecida en 1992), La Vanguardia con Antena 3, El País con Canal+ en España, Bertelsmann con RTL Plus y Rupert Murdoch, editor de The Times, con SkyTV (embrión de la actual BSkyB).

El fracaso de algunas de estas iniciativas, –‘La Cinq’ en Francia o el Grupo Godó en Antena3 TV en España–, no implica que la estrategia de la diversificación multimedia fuera errónea, sino que, según Miguel (1993: 226), algunas empresas de prensa tendieron a privilegiar la información en su diversificación hacia el audiovisual, sin apreciar la especificidad propia de la televisión, más próxima al entretenimiento.

La lógica que subyace en estas operaciones es la convicción de que no se puede ser un grupo europeo de comunicación sin poseer una televisión. La misma estrategia sigue vigente en la actualidad. Jean Marie Colombani, Presidente del Consejo de Administración del periódico ‘Le Monde’, declaraba en una entrevista reciente que su grupo *“no puede estar en internet, que mezcla texto, imagen y sonido, sin tener también algún tipo de presencia en la televisión”*, y se mostraba preparado para tomar una participación en algún canal de televisión⁸.

La estrategia de concentración empresarial multimedia para aprovechar economías de escala o de alcance sigue plenamente vigente en la actualidad y se ha extendido a los nuevos soportes. La venta del grupo de comunicación de ‘Los Angeles Times’ a su homólogo ‘Tribune’ en marzo de 2000 se ha justificado por la experiencia de éste último en formar periodistas capaces de proporcionar contenidos de todo tipo a los distintos medios de comunicación propiedad de la empresa: periódicos, televisión, radio e internet⁹.

3.3.1.2. La estrategia de reacción defensiva

Junto a la diversificación multimedia convive una estrategia defensiva o de reacción que impulsa las integraciones empresariales en el sector audiovisual. El temor de las empresas a quedarse fuera del nuevo mercado de la televisión, o a ser desplazados por sus competidores favorece el establecimiento de alianzas. En muchas ocasiones se trata de un *“comportamiento anticipativo, más que adaptativo”* (Miguel, 1993: 175), que provoca un movimiento de compras y alianzas que se retroalimenta, con lo que se da una *“proliferación de la actividad especuladora en el mercado informativo europeo”* (Sánchez-Taberner, 1995: 42).

⁸ La Tribune, 24-7-2000.

⁹ El País, 28-3-2000.

Los movimientos ‘reactivos’ son una constante en la industria de la televisión europea y alcanzarán su cota máxima una década más tarde en los años de gestación de las plataformas digitales. Durante el trienio 1994-96, los repentinos cambios de alianza, los protocolos de acuerdo no respetados y las estrategias dubitativas harán furor en el sector audiovisual europeo: el temor a quedarse fuera de un negocio prometedor hará multiplicar las alianzas y contralianzas (Decker, 1996). Pierre Lescure, director general de Canal+ Francia, expresaba con palabras esta estrategia el día siguiente del anuncio de la compra de los activos europeos de Nethold en setiembre de 1996: “*el hecho de convertirnos en multidomésticos y de multiplicar nuestras fuerzas nos permite evitar que otro actor entre y desestabilice el mercado*”¹⁰.

3.3.1.3. La entrada de los conglomerados

La década de los ochenta es testigo de la entrada en el sector audiovisual de los grandes conglomerados industriales y financieros. Nuevos actores ajenos hasta entonces al mundo de la comunicación ven en el audiovisual un mercado con fuerte potencial de crecimiento capaz de generar rentabilidades superiores a la media de otros sectores. La observación sigue vigente en la actualidad. En la tabla 8 y el gráfico 3, se observa como en Europa el aumento porcentual anual de esta industria supera ampliamente el PIB.

Tabla 8. Crecimiento anual del sector televisivo, del sector audiovisual y del PIB de la UE

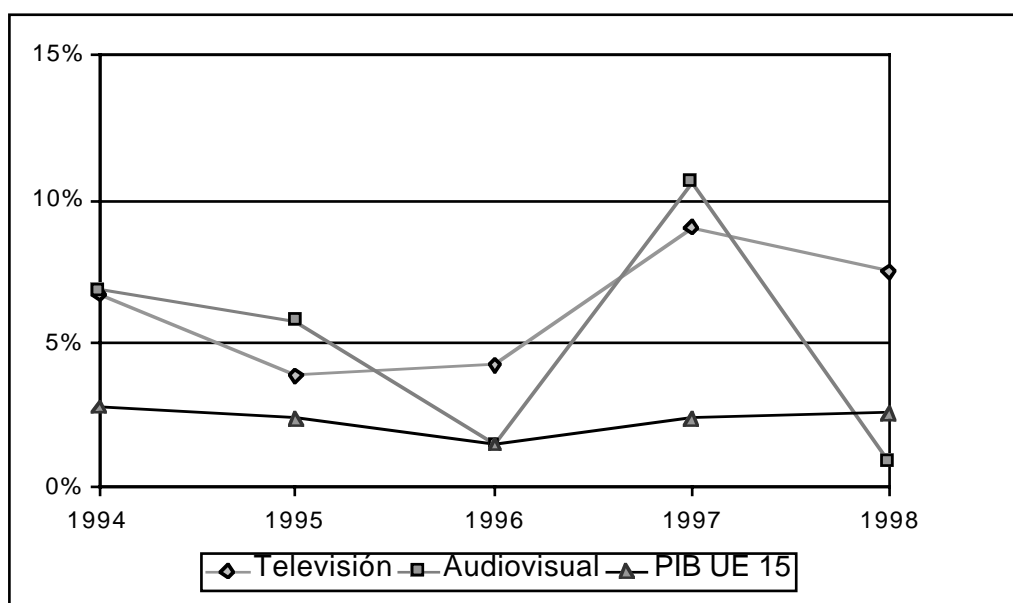
AÑO	Sector * Televisivo	Sector ** Audiovisual	PIB*** EUR 15
1994	6,7%	6,9%	2,8%
1995	3,9%	5,8%	2,4%
1996	4,3%	1,5%	1,5%
1997	9,0%	10,6%	2,4%
1998	7,5%	0,9%	2,6%

Fuente: Lange*, 1999 ; EAO**, 1996, 1997, 1998,1999, 2000a, y Eurostat ***

(Los porcentajes son crecimientos reales, es decir, descontada la inflación)

¹⁰ La Libre Belgique, 9-9-1996.

Gráfico 3. Crecimiento anual del sector televisivo,
del audiovisual y del PIB de la UE



Fuente: Lange, 1999 ; EAO, 1996, 1998,1999, 2000a, y Eurostat

En EE.UU., la situación es similar. Según un informe del banco de inversiones norteamericano 'Veronis Suhler', el sector de la comunicación norteamericano casi doblará el crecimiento del PIB en el quinquenio 1999-2004: su crecimiento anual será del 7,8%, mientras que la economía en general aumentará un 4,7% anual (Veronis Suhler, 1999)

Los conglomerados consideraban importante además la posibilidad de disponer de cierto poder intangible hasta entonces reservado a la prensa y a la televisión pública. El uso y protección de este poder dará lugar a una circunstancia singular del sector audiovisual: la supeditación de la eficacia económica a otros intereses meta-económicos. Si al fenómeno le añadimos la financiación pública de algunos medios como la radio y la televisión, se entiende que el sector de la comunicación se caracteriza *"por concentrar el mayor porcentaje de compañías dispuestas a perder mucho dinero durante mucho tiempo"* (Sánchez-Taberner, 1995:42). Los grandes grupos industriales son capaces de soportar estas pérdidas y de asumir nuevas inversiones, cada vez más cuantiosas, que son equivalentes a las de la industria pesada (Miguel, 1993: 51). Su gran capacidad financiera les permite la compra de derechos, la producción, la compra avanzada de descodificadores, el tendido de cable, o el pago de los transpondedores de los satélites,... La entrada de estos nuevos actores en el negocio audiovisual empezará en Estados Unidos en los años 60 y se alargará hasta la década de los ochenta y noventa. En 1966, por ejemplo, la empresa de petróleo Gulf & Western entró en el capital de la Paramount; en 1986 General Electric compró la NBC; en 1995 Westinghouse se hizo con la CBS; en 1989 Sony compró Columbia; en 1990, Matsushita hará lo propio con MCA/Univer-sal...

En Europa esta tendencia llegará desgastada a finales de los ochenta. Francia es el país más afectado. La cadena pública TF1 será privatizada y adjudicada al segundo grupo constructor francés Bouygues; la compañía de aguas, la Lyonnaise des Eaux entrará en el accionariado de la emisora M6; otra compañía de aguas, la Générale des Eaux –precursora de la actual Vivendi–, tendrá una participación clave en Canal+ y Havas.

Como regla general, la entrada de empresas ajenas al sector es más frecuente en los países donde la industria mediática nacional es más débil. Por lo tanto, ni en Alemania ni en el Reino Unido abundarán los conglomerados, ya que los editores de prensa como Murdoch, Bertelsmann, Springer, etc. impedirán la entrada de nuevos competidores al estar interesados en el dominio del mercado audiovisual. En Francia, Italia y España la entrada en el sector de empresas ajenas al negocio audiovisual es más habitual por la debilidad financiera de sus empresas de comunicación.

3.3.1.4. El impulso del mercado de valores

En EE. UU. las operaciones de concentración de finales de los años 80 responden también a causas financieras derivadas de la especulación bursátil y del uso de los ‘junk bonds’, los bonos basuras. En 1989, se hicieron en Estados Unidos un total de 414 acuerdos de compra o fusión en el sector de la comunicación, valorados en más de 42 millardos de dólares, una cifra que no se superaría hasta 1994 (Cfr. Gráfico 4). En Europa los aspectos financieros ayudaron a activar las operaciones de concentración a finales de los ochenta, pero a diferencia de los EE.UU. se hace a partir de empréstitos con un alto interés o con el pago al contado.

3.3.1.5. La formación de los grupos europeos y su internacionalización

También es durante la década de los ochenta que empiezan a formarse los grandes grupos de comunicación europeos a partir de una base nacional. Son los años en los se habla del ‘ciudadano Berlusconi’, del imperio de Maxwell, del ascenso imparable de Rupert Murdoch, de las ambiciones de Leo Kirch o del negocio internacional de Canal+.

La tendencia es especialmente constatable en Italia, con Berlusconi, en el Reino Unido, con Rupert Murdoch, y en Alemania, con Kirch y Bertelsmann (Humphreys, 1996: 203). Para contrarrestarla, los gobiernos establecieron reglas que prohibían la concentración de la propiedad en los nuevos medios audiovisuales. Las empresas se opusieron aduciendo razones económicas y de interés nacional: si el estado desea que las empresas autóctonas sean capaces de medirse con sus competidores internacionales es necesario el desarrollo de empresas de tamaño suficiente para competir. Por tanto, se imponía, según el sector, una liberalización total en la propiedad de los medios por el bien industrial y cultural del país. Es una argumentación todavía vigente en la actualidad y que también afecta a otros sectores como

el energético o el bancario.

Al estado se le plantea un dilema entre la política industrial y la política de protección de la competencia y del pluralismo. Si deja concentrar a la industria, en unos mercados reducidos como son los europeos, la competencia y el pluralismo pueden verse comprometidos. Si impide la concentración, su industria audiovisual puede ser más fácilmente absorbida por empresas extranjeras, o será incapaz de entrar en el mercado internacional. Salvando las distancias, es el mismo dilema que en la década siguiente se desarrollará en la Comisión Europea: ¿cómo fortalecer una industria audiovisual europea capaz de hacer frente a la norteamericana sin poner en peligro la competencia ni el pluralismo en un mercado europeo fragmentado en el que los niveles máximos de concentración se alcanzan mucho antes que en EE.UU?

La internacionalización es uno de los rasgos distintivos de la televisión comercial europea, que se vehicula mediante la inversión extranjera y las alianzas estratégicas de carácter internacional (Humphreys, 1996: 211). La internacionalización de una empresa presenta atractivos obvios: el acceso a nuevos mercados, reducción de costes al conseguir economías de escala, compartir costes y riesgos entre distintas economías, dificulta la tarea de los competidores, etc. En los inicios la fórmula preferida es la alianza con un socio local. Es la época de expansión de las empresas de Berlusconi en Francia (La Cinq) y España (Tele 5), de Canal+ en España, Alemania y Bélgica y de la CLT en Alemania (RTL plus), Bélgica (RTL-TVi) y Holanda (RTL 4). Según Miguel (1993: 269), entre 1984 y 1990, la cifra de negocios fuera del país de origen de las principales empresas de comunicación europeas aumenta significativamente, aunque no aporta una cifra concreta.

La tendencia parece también confirmarse en los últimos años. Para estudiar el grado de internacionalidad de una industria es útil fijar el volumen de negocios internacional sobre el total de facturación de las mayores empresas. Previamente conviene comprobar si el aumento de facturación internacional no ha sido provocado por el fuerte crecimiento del volumen de ventas general de estos últimos años, lo cual implica también un crecimiento proporcional de los ingresos foráneos. Los datos de los últimos años muestran, aunque con las debidas cautelas, que los ingresos fuera de su país o región de origen de las 15 primeras empresas audiovisuales del mundo están experimentando crecimientos por encima de la media del crecimiento del sector (Cfr. Tabla 9).

En 1994, las 15 primeras empresas audiovisuales del mundo aumentaron su facturación un 17,5% respecto a 1993. En 1995, un 16,3%. En 1996, un 10,9% respecto a 1995. En 1997, lo hicieron un 9,6%, mientras que en 1998 lo hicieron un 5,4%. Pues bien, en 1994 la facturación media fuera de sus países o regiones de origen supuso el 28% de sus ingresos, en 1995 descendió al 19,6%,

en 1996 remontó el 30,3%, en 1997 representó el 30,7%, y en 1998 volvió a subir al 33%. Si exceptuamos el año 1995 que presenta un anómalo descenso del 40% en el volumen de facturación internacional, se aprecia un aumento de la facturación internacional, por encima del crecimiento del negocio, aunque mucho menor del que podría esperarse. Las tablas completas con los datos que han servido para realizar estos cálculos se encuentran en el anexo 1.

Tabla 9: Porcentajes del crecimiento de la facturación foránea respecto a la facturación total de las 15 empresas audiovisuales mundiales

AÑO	Aumento de la Facturación anual de las 15 primeras empresas audiovisuales del mundo	Porcentaje fuera del país-región de origen de la facturación de las 15 primeras empresas audiovisuales del mundo	Variación anual de la facturación foránea de las primeras 15 empresas audiovisuales del mundo respecto al año anterior
1994	17,5%	28,1%	
1995	16,3%	19,6%	-40%
1996	10,9%	30,3%	7,8%
1997	9,6%	30,7%	1,3%
1998	5,4%	33%	7,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a.

3.3.1.6. La integración vertical y el sector privado

Las empresas privadas no fueron las primeras que aplicaron la integración vertical al negocio audiovisual. La televisión pública europea ya conocía las ventajas de controlar todo el proceso de la cadena de valor audiovisual: la producción de programas, su programación y su emisión por una red de transmisión propia. Con la liberalización, el sector privado europeo incluirá entre sus prioridades estratégicas la integración vertical en dos direcciones: una integración ascendente para asegurar un acceso a la producción de productos o a los catálogos de derechos; y una descendente para consolidar u obtener un acceso a la distribución de obras audiovisuales. Un informe de la consultora Booz, Allen & Hamilton (1992) destacaba que entre 1988 y 1989 una cuarta parte de las fusiones y adquisiciones en el sector representaban inversiones de integración vertical ascendentes destinadas a asegurarse un catálogo de programas de calidad. Se multiplicaban las compras de productoras por parte de los grandes grupos europeos como Fininvest, CLT y Canal+; Rupert Murdoch compró un gran estudio, Twentieth Century Fox, para asegurar películas de calidad a sus redes de distribución B Sky B y a su 'network' norteamericana, la Fox, cuyas emisiones habían empezado en 1986. Los acuerdos descendentes son menos frecuentes, pero igualmente importantes. Quizá el caso más destacado es el de la empresa de Leo Kirch. Su posición de dominio en los catálogos de derechos

de ficción en lengua alemana le permitió entrar en las principales emisoras privadas de televisión en Alemania, SAT 1 y posteriormente en PRO 7.

Como resultado de estas estrategias, durante el período comprendido entre los años 1984 y 1990, el sector experimentó un crecimiento considerable. Las cifras de ventas, los capitales propios y el resultado neto se triplicaron, mientras que el empleo se multiplicó por 2,25 (Miguel, 1993: 116).

3.3.2. La crisis de la Guerra del Golfo

La diversificación, la integración en conglomerados, la internacionalización y la integración vertical son las distintas respuestas de las empresas de comunicación a la apertura del negocio audiovisual europeo a finales de la década de los ochenta. En el caso de Estados Unidos, la concentración e internacionalización responden a la crisis interna del mercado del audiovisual y del entretenimiento.

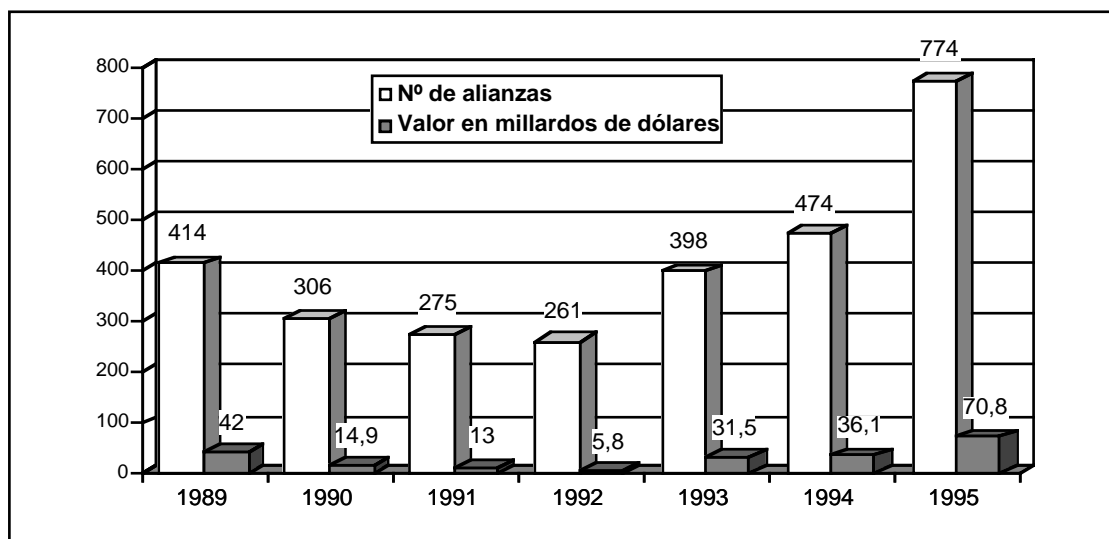
“Las compañías audiovisuales [estadounidenses] se ven forzadas a buscar mercados más extensos, con tal de ser competitivas, pero al mismo tiempo están presionadas para reducir los costes fijos. Por un lado, algunos elementos previamente de coste variable como tecnología y promoción, se convierten en costes fijos para las empresas. Por otro, el discreto mercado publicitario que existía a principios de los 90, y las quejas sobre el alto precio de las entradas de cine y de las facturas de la televisión por cable, comienzan a poner de manifiesto que las oportunidades económicas dentro del mercado mediático nacional podían estar disminuyendo. En esta situación, necesitan o bien buscar nuevos mercados o bien adquirir los competidores para reducir los costes fijos a través de las economías de escala, o ambos a la vez. La adopción de una estrategia internacional permite a las empresas conseguir uno o ambos objetivos” (Alexander et al., 1993:336)

Las tendencias pro-concentrativas no deben enturbiar el hecho que la liberalización aumentó el número de actores presentes en el sector audiovisual y mediático. Algunos, como Canal+ y BSKyB, nacen, crecen y se expanden a partir de ella. La liberalización, y su corolario, la competencia, implicaban nuevas oportunidades de negocio, pero también supuso el inicio de un entorno con más incertidumbres, con mayores riesgos. La crisis publicitaria de la Guerra del Golfo será el primer aviso.

La crisis sacude a las economías occidentales durante los años 1991-1993 como consecuencia de tres fenómenos económicos generales: la persistencia de la dificultades de la bolsa desde el crack de 1987, el disparo del gasto por la Guerra del Golfo y el coste de la reunificación alemana. La publicidad, como sucede habitualmente en un periodo de crisis, será uno de los primeros costes en ser descartado por las empresas. En el sector de los medios de comunicación se añaden además problemas particulares: un endeudamiento excesivo a unos tipos de interés muy altos que había servido para financiar la etapa de expansión de la etapa anterior, y una deficiente gestión. Muchos grupos habían crecido buscando el tamaño por encima de la eficiencia y la

rentabilidad. El resultado es una ralentización en el proceso de integración empresarial que no se recuperara hasta 1994 (Cfr. Gráfico 4).

Gráfico 4: Número de acuerdos en el sector de los medios de comunicación en Estados Unidos y su valor en millardos de dólares



Fuente: 'Securities Data' citado en SCHATZ, 1997: 85

La crisis provoca un cambio de estrategia en la integración empresarial. Las compras y fusiones se ralentizan y las empresas prefieren tomar pequeñas participaciones y siempre en negocios complementarios. Es el momento de la división y venta del imperio de la prensa de R. Maxwell, de los momentos más críticos de BskyB, de las tremendas dificultades financieras que conlleva la fusión Time-Warner...

La crisis publicitaria provoca que se perciba con claridad el inicio de un nuevo ciclo en el sector televisivo. Los servicios televisivos de pago entran en la época de su fulgurante desarrollo en detrimento de un crecimiento más moderado de la publicidad. La audiencia ya no es tan valorada en el mercado, mientras que el listado de clientes es un activo en alza. Según Alonso (1998: 105), cada abonado de Canal+ Francia se valora en unas 125.000 pesetas, lo que supone que sus 6 millones de abonados –a finales de 2000– están valorados en unos 750 millardos de pesetas. Durante estos años, las empresas de comunicación prefieren el crecimiento interno al externo, debido a la incapacidad financiera para efectuar una expansión a través de compras o fusiones por el alto coste del dinero.

3.3.3. La recuperación de la concentración y su expansión (1993-2000)

Si la industria audiovisual, cada vez más integrada en la marcha de la economía industrial, sigue el ciclo económico general es lógico que al empezar la recuperación económica a mediados de los años 90 vuelvan a coger impulso las fusiones y compras de empresas (Richeri, 1994; 234). Por tanto, conviene analizar primero las líneas maestras económicas generales que explican este fenómeno y en segundo lugar los rasgos propios del au-

diovisual.

Tras la crisis de la Guerra del Golfo, las empresas norteamericanas acudieron al mercado de valores para conseguir liquidez y así amortizar una deuda con altos tipos de interés, o para financiar una nueva etapa de crecimiento. La experiencia de la crisis de la Guerra del Golfo enseñó a las empresas que las operaciones de concentración es mejor realizarlas con el intercambio de acciones en vez de solicitar grandes préstamos corporativos o efectuar OPAS hostiles a través de los bonos basura. Gracias al renovado crecimiento del mercado de la bolsa a partir de 1993, era posible utilizar las propias acciones para financiar las compras amistosas de otras empresas. Se trataba de pagar con acciones nuevas –emitidas a través de una ampliación de capital–, la compra de las acciones de la empresa adquirida. Como el mercado de valores estaba en auge, la demanda de papel era alto y la emisión de nuevas acciones no hacía bajar el valor de las acciones. Es más, la compra suponía habitualmente un aumento del valor de la acción de la empresa compradora, con lo que era posible acometer nuevas adquisiciones en un proceso que se retroalimentaba. Por tanto, la fiebre compradora y de fusiones, rasgo distintivo de la economía global de la segunda mitad de la década de los 90, posee en el alza del mercado de valores una de sus causas principales.

El proceso, iniciado en Estados Unidos a partir de los años 90, se extenderá con rapidez a Europa. En la actualidad este sistema se utiliza en casi la mayoría de las operaciones de compra o fusión de ambos bloques comerciales. En 1997, el 45% de las compras de empresas realizadas en los EE.UU. se pagaban con acciones de la compañía que realizaba la oferta, mientras que el 27% respondía a pagos en efectivo, y el otro 27% combinaban los dos sistemas: acciones y dinero¹¹.

Otra de las causas de la fiebre de fusiones y adquisiciones deriva del descenso de los tipos de interés motivada por la disciplina presupuestaria de las instituciones públicas y el descenso de la inflación. La rentabilidad obtenida de los fondos de tesorería de las empresas en el mercado bancario es mínima. Por tanto, es hasta cierto punto lógico arriesgar el capital excedente en la compra de otras sociedades o en inversiones en bolsa, pero sin caer en la especulación ni en el endeudamiento de finales de la década de los ochenta.

En el despegue de los mercados de capitales intervienen otros factores sociológicos como la entrada de grandes cantidades de capital por parte de tres grupos demográficos: la generación del ‘baby-boom’, ya consolidada profesionalmente, las nuevas clases medias de los países emergentes, y la generación anterior a la jubilación que invierte en planes de pensiones y

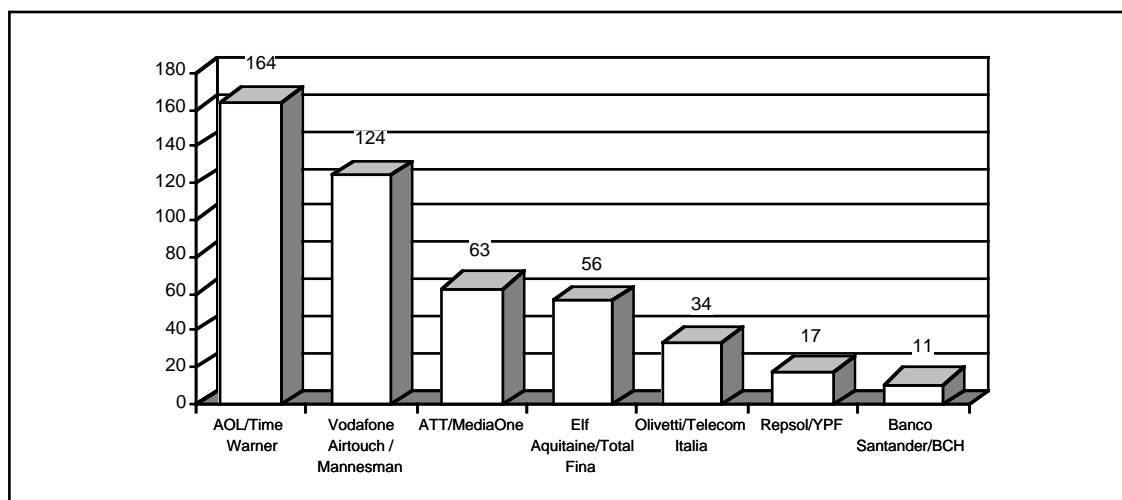
¹¹ El País, 20-10- 1997.

seguros privados (Crusafon, 1999: 65)

A un nivel más general, la irrupción y el desarrollo de la tecnología informática y las telecomunicaciones capaces de controlar los procesos de producción y ventas en tiempo real y de acceder a un mercado global supone que muchas empresas pueden adquirir una dimensión global, siempre y cuando posean un tamaño capaz de gestionar la complejidad de este tipo de organización y gestión. La talla será, por tanto, un objetivo estratégico central que acelerará las fusiones y adquisiciones.

Tras una etapa escasa en operaciones de concentración, en el bienio 1995-96 se produce una explosión de fusiones a escala global, sobre todo en los sectores que requieren una gran inversión en investigación y desarrollo: el sector aeronáutico (Boeing-McDonell Douglas) y el sector farmacéutico (Glaxo-Wallcome y Ciba-Sandoz). Durante el siguiente bienio 1997-98, se produce un frenazo en estos procesos de concentración que volverán a establecer máximos históricos en el año 1999 gracias al impulso de las compras y fusiones de los sectores financieros, energéticos, de la nueva economía y de las telecomunicaciones (Cfr. Gráfico 5).

Gráfico 5: Algunos ejemplos de fusiones y compras en 1999 y 2000 (Millardos de dólares).



Fuente: El País, 1999c y elaboración propia.

Las constantes de este nuevo periodo de concentraciones y fusiones son las siguientes¹²:

- Europa recupera un mayor protagonismo en el proceso de fusiones y adquisiciones por el impulso que supone la llegada del Mercado Único y la aceptación del Euro como moneda única. El pacto tácito de respetar el ámbito nacional como terreno de las fusiones y compras empieza a resquebrajarse, si bien con ciertas resistencias políticas de los gobiernos que no quieren ver

¹² El País, 20-10-1997.

mermada a su industria nacional y que harán fracasar algunas operaciones. Son un buen ejemplo, la oposición del gobierno italiano y español a las fusiones de Telecom Italia con Deutsche Telekom y de Telefónica con la holandesa KPN respectivamente.

- Las operaciones son más reflexivas y estratégicas, que especulativas.
- Las adquisiciones y fusiones se realizan sobre compañías del mismo sector.
- La diversificación de actividades no es ahora la estrategia prioritaria, sino el crecer dentro de la misma especialización. Ahora la moda es concentrarse, no diversificarse.
- Crecimiento en inversiones hacia mercados e industrias emergentes con gran potencial de crecimiento económico. La nueva economía será uno de los señuelos para las inversiones al igual que los países de Asia y Latinoamérica.

3.3.3.1. Rasgos propios del sector audiovisual

La industria audiovisual respeta estas tendencias globales como corresponde a un sector cada vez más integrado en la economía. Una vez más Estados Unidos es el país pionero. A partir de 1995 se acelera el movimiento de integraciones empresariales en el sector audiovisual. En las telecomunicaciones el proceso se retrasará unos meses hasta la aprobación en 1996 de la 'Telecommunications Act', que permite la entrada de las operadoras de telecomunicaciones regionales, las 'Baby-bells' en el negocio de las llamadas a larga distancia bajo la condición de que liberalicen su mercado local. Los cambios tecnológicos en la distribución se convierten en uno de los motores que impulsan las alianzas entre las industrias audiovisuales. La proliferación de las tecnologías de distribución implica que el mismo contenido puede acumular valor a través de un mayor número de ventanas de exhibición. Además, se impulsan alianzas para desarrollar u obtener acceso a las tecnologías clave.

En el audiovisual, los acuerdos se relegan y es la hora de las adquisiciones. En el verano del 95, se desata en Estados Unidos la mayor oleada de fusiones de la historia de los medios de comunicación. Entre cuatro operaciones se movilizaron 36,9 millardos de dólares, unos 6,8 billones de pesetas (Cfr. Tabla 10). Esta cifra resulta de la suma del valor contable de cuatro compras, ya que no pueden considerarse fusiones en el sentido estricto: CBS es adquirida por Westinghouse, Turner Broadcasting System por Time-Warner, ABC/Capital Cities por Walt Disney, y MCA por el grupo canadiense Seagram. Las alianzas y acuerdos son utilizados como estrategia de aproximación a otros sectores convergentes como la informática o las

telecomunicaciones. Así se explican las alianzas entre la NBC y Microsoft o la de News Corp. con la operador de telecomunicaciones MCI.

Tabla 10: Principales fusiones y adquisiciones de la industria audiovisual 1989-2000

Año	Empresa	Compra	Precio *
1986	General Electric	RCA (NBC)	6,4
1989	Sony	Columbia	3,4
	Time	Warner	15
	Matsushita	MCA	7,6
1990	Pirelli	MGM/UA	1,3
	News Corp.	20th Century Fox	0,4
1994	Viacom	Paramount	9,5
	Viacom	Blockbuster	8,5
1995	Westinghouse	CBS	5,4
	Seagram	MCA/Universal	5,7
	Walt Disney	Capital Cities/ABC	18,2
	Time Warner	Turner Broadcasting S.	7,6
1996	Canal+	Nethold	0,9
	CLT	UFA (Bertelsmann)	12,8
1998	Seagram	Polygram	10,4
1999	CBS	King World	2,5
	Viacom	CBS	34,9
	BSkyB	Kirch PayTV	1,3
2000	AOL	Time Warner	164
	Vivendi	Seagram	40
	Granada Media	United News & Media	2,66
	Telefónica	Endemol	12

Fuente: Pauwels 1998: 107 y elaboración propia.

* En millardos de dólares.

Algunas cifras varían según las fuentes debido a la distinta valoración en el tiempo del precio de las acciones que sirven de intercambio en muchos de los procesos de fusión o compra enumerados.

Las adquisiciones norteamericanas del verano de 1995 constituyeron un aldabonazo en la industria europea del audiovisual. Estados Unidos había tomado la delantera en la constitución de grandes grupos mundiales del

entretenimiento y amenazaba con dejar en posiciones marginales a las empresas europeas. Frente a los 6,8 billones de pesetas movilizados por las cuatro operaciones mencionadas, en Europa se contabilizaron unos 2,6 billones de pesetas en 1994 dentro del denominado sector de la información que incluye el audiovisual, la electrónica de gran consumo y la industria del entretenimiento: discos, libros, etc. (IMO, 1994: 4).

Los tanteos y movimientos de las empresas europeas de comunicación para constituir alianzas o empresas conjuntas son constantes desde el inicio de la liberalización, pero se hacen insistentes a partir de 1994 por las inversiones que requiere la puesta en marcha de la televisión digital. Durante el trienio 1994-1996 se dan múltiples cambios de socios, las alianzas se rompen en el último minuto, hay precontratos que no son respetados, etc. (Decker, 1996). Finalmente, en julio de 1996 se anuncia la primera operación importante: la fusión de las actividades audiovisuales de Bertelsmann con la compañía luxemburguesa CLT. A esta operación, le sigue en setiembre del mismo año el anuncio por parte de Canal+ de la compra de los negocios audiovisuales europeos de televisión de pago de la empresa de capital sudafricano Nethold.

En cuanto a las alianzas, el mercado alemán, y sobre todo su mercado de televisión de pago, se convierte en el tablero de ajedrez de los pactos europeos. La televisión de pago Premiere estaba compartida originalmente por Canal+, Kirch y Bertelsmann. Cuando Kirch decide lanzar en 1996 su televisión digital de pago, DF1, deja de ceder los derechos de las mejores películas de su catálogo a Premiere. Bertelsmann, que considera que la televisión digital en Alemania es un negocio muy arriesgado, pugna por llegar a un acuerdo con Kirch para salvar al menos a Premiere. Canal+ accede a vender su paquete de acciones a partes iguales en favor de Bertelsmann y Kirch a cambio de obtener la mayoría de la sociedad que controla el canal de pago italiano, 'Canal Piu', dominada hasta entonces por Kirch.

Durante los dos años siguientes (1997-1998) y al igual que el resto de los sectores económicos, la industria audiovisual europea ralentiza las integraciones empresariales más estructurales como son la fusión y la compra, y prioriza los acuerdos, la participación financiera y la constitución de empresas compartidas, sobre todo en el desarrollo de los nuevos servicios interactivos aplicados a la televisión o a internet.

Las operaciones de integración empresarial en el sector audiovisual vuelven a ser frecuentes a finales de 1998. En diciembre, el grupo canadiense de bebidas Seagram que ya poseía los estudios Universal compra la productora europea Polygram por 10,4 millardos de dólares. Con esta operación se frustraron los planes de las instituciones europeas que deseaban convertir al grupo anglo-holandés en la primera 'major' europea. En abril de 1999, la CBS adquiere King World, el mayor grupo de televisiones regionales

y locales de Estados Unidos, en una operación que supone un desembolso de 2,5 millardos de dólares. En setiembre la estadounidense Viacom, anuncia un acuerdo para la compra de CBS por 34,5 millardos de dólares. Se convierte así en la mayor compañía de medios del mundo pero sólo durante tres meses. En enero del año 2000 se anuncia la fusión entre el proveedor de servicios de internet America On Line y Time Warner por un valor de 121 millardos de dólares, unos 21 billones de pesetas, la fusión más grande de toda la historia económica.

3.3.3.2. La batalla por el mercado alemán

En Europa, las fusiones en esta etapa de expansión (1998-2000) empiezan con mal pie tras la negativa en 1998 de la Comisión Europea de permitir la creación de una nueva empresa entre Kirch, Bertelsmann y Deutsche Telekom para desarrollar la Televisión de pago digital en Alemania. Atascado el mercado alemán, a principios de 1999 Murdoch propuso la fusión de las actividades televisivas de BSKyB con las de Canal + Francia, pero la propuesta no prosperó ante la decisión de los directivos de Vivendi, propietarios de Canal+, de no dejarse dominar por los británicos. La situación cambia radicalmente en junio cuando Vivendi, que controla Canal+ compra las acciones de Granada y Pearson en BSKyB. De este modo, su participación en el capital de la empresa británica llega al 24,5% y se convierte en el segundo socio de referencia del operador británico. Murdoch guarda el 40% y la gestión de la compañía, pero la amenaza francesa le obliga a reaccionar e intentar una vez más el desembarco en suelo continental para crecer más, conseguir un aliado y protegerse ante los intereses franceses.

Unas semanas antes, en abril de 1999, Murdoch había conseguido por fin poner pie con éxito en el Continente tras varios años de intentos fallidos (Decker, 1996). En Italia, BSKyB adquiere el 35% del capital de la plataforma digital minoritaria italiana, Stream. En febrero del 2000, aumentará su participación hasta el 50%. No obstante, su principal esfuerzo para expandirse en el Europa continental se centrará en el mercado alemán de la televisión de pago, donde Kirch tiene problemas financieros y la concentración entre empresas germanas está vetada por Bruselas.

Por su parte, Bertelsmann, tras la prohibición de la Comisión, decide abandonar el negocio de la televisión de pago y centrarse en potenciar su alianza con CLT, orientada al negocio de la televisión generalista. Kirch le compra el resto de acciones de Premiere, para así controlar el mercado alemán de la televisión de pago, tanto digital –DF1–, como analógica –Premiere–. Se funda una nueva empresa, ‘Kirch PayTV’, que controla ambos canales. Las pérdidas económicas son astronómicas. En octubre de 1999 se lanza un nuevo servicio digital multicanal denominado ‘World Premiere’, que es el sustituto de los dos anteriores, Premiere y DF1. El enésimo relanzamiento comercial de la televisión de pago digital en Alemania conlleva unos

costes que requieren de una liquidez que empieza a ser difícil de asumir por las empresas de Leo Kirch. A finales de 1999, la empresa bávara lleva ya gastados alrededor de 420 millardos de pesetas en el intento de desarrollar la televisión digital y cuenta con dos millones de abonados, es decir, un 5% de los hogares alemanes. En Francia los abonados a la televisión de pago en sus diversas modalidades son el 33% de los hogares. Para recabar nuevos fondos e internacionalizar el grupo, en diciembre de 1999 abre su accionariado de 'Kirch PayTV' a Rupert Murdoch.

BSkyB se hace con el 24% de las acciones de 'Kirch PayTV' a cambio de pagar en efectivo 510 millones de Euros, unos 84,6 millardos de pesetas y un 4,3% del total de acciones de BSKyB, un paquete que se valora en 159,6 millardos de pesetas¹³. A pesar de su participación minoritaria, el acuerdo establece que BSKyB compartirá en pie de igualdad con Kirch la dirección de la empresa. Las ganancias son mútuas: con la entrada de Kirch en BSKyB, Rupert Murdoch consigue un aliado potente y se enroca frente a los franceses; a su vez Kirch obtiene financiación y un acceso al saber hacer de BSKyB en la comercialización de servicios multicanales de televisión.

La estructura del mercado audiovisual europeo sufre una nueva sacudida al cabo de cuatro meses. En abril de 2000, la empresa de servicios francesa Vivendi decide comprar la multinacional canadiense Seagram, propietaria de los estudios Universal y Polygram, por 34 millardos de dólares. La empresa francesa crea una nueva empresa audiovisual denominada Vivendi Universal que agrupará los activos empresariales del sector del entretenimiento de ambos grupos. Murdoch ve aliviada la presión francesa, cuando la Comisión Europea obliga al gigante francés a vender su participación en BSKyB para dar luz verde a la fusión Vivendi/Universal.

Al mismo tiempo sigue en marcha la concentración nacional. En el Reino Unido, la concentración del tercer canal, la ITV, se refuerza con la compra de Granada con United News & Media. Se consagra así un duopolio con Carlton, su único competidor en la ITV. En España, la empresa Telefónica Media sigue su expansión para formar un grupo multimedia y compra la cadena de radio Onda Cero y la productora holandesa de contenidos audiovisuales Endemol.

3.3.4. Dos regiones, dos estrategias

Debajo de todo este movimiento, muchas veces confuso y acelerado, subyace un conjunto de objetivos distintos para cada continente y para cada periodo. Durante los años 1994-98, en Europa predominan las alianzas y acuerdos que persiguen básicamente el reparto del mercado de la televisión de pago, de los sistemas de distribución y el acceso a la tecnología de control de acceso. Los acuerdos entre múltiples actores para el lanzamiento de las

¹³ El País, 7-12-1999.

plataformas digitales como TPS, Vía Digital o On Digital son ejemplos de esta tendencia.

La concentración empresarial en forma de fusiones y compras, por tanto, un tipo de integración mucho más profunda y estructural, se realiza en Europa a través de la expansión internacional en una misma área de negocio: es la internacionalización del negocio. Son los casos de la fusión de activos audiovisuales CLT-UFA, o de la compra de Nethold por Canal+.

Durante el mismo periodo, en Estados Unidos, la tendencia es distinta. Las grandes empresas productoras de contenido (Disney, Time-Warner, Viacom, etc.) buscan unirse con las de distribución (ABC, TBS, CBS, etc.) para asegurarse la comercialización múltiple del producto y constituir megagrupos del entretenimiento. Así lo exige la lógica económica, pues el audiovisual es *‘un sector con gran intensidad de trabajo (labor intensive) no mecanizable, donde la productividad no crece (o crece muy lentamente) con el aumento de las inversiones fijas’* (Richeri, 1994: 236).

Por tanto, las operaciones de concentración en EE.UU. y algunas europeas se centran especialmente en la integración de la fase de producción con la de distribución de los productos. *“Un mismo producto puede ser comercializado de muchas maneras y ser ofrecido a una multiplicidad de públicos gracias al hecho de que normalmente se presta para ser fácilmente transferible de un soporte a otro. Por consiguiente, la fase más importante en la que se decide el grado de explotación del producto es la reproducción y distribución, porque es en esta fase donde se concentran las oportunidades de innovación y es aquí donde se pueden obtener las reducciones de costes y ventajas competitivas. Mientras que en los demás sectores industriales el valor añadido se concentra en la fase productiva, en este sector el valor añadido, el foco de la actividad empresarial, se concentra en la fase de reproducción y distribución”* (Richeri, 1994:236-127)

Para algunos autores, la tendencia muestra un retorno de la primacía de los estudios de Hollywood. La creación de Dreamworks o la fusión Vivendi/Universal intenta explotar esta renovada centralidad de las ‘majors’.

“La propiedad clave de un grupo multimedia en la actualidad es poseer un gran estudio; así es, para Time Warner y Disney y el resto de grandes conglomerados de medios la producción del estudio tiende a fijar la agenda para la globalidad de la compañía” (Schatz, 1997: 75).

Para Schatz, el nuevo negocio audiovisual no está en la taquilla sino en reforzar la venta de productos de consumo. Se trata de repetir el éxito de ‘Jurassic Park’, que con un coste de 56 millones de dólares, recaudó en el mercado doméstico unos 350 millones de dólares, y consiguió unos ingresos por los productos licenciados de casi 1000 millones de dólares. La inauguración de cadenas de tiendas propias, parques temáticos y la fabricación de productos de consumo son nuevas tareas que son asumidas por el gran estudio de cine.

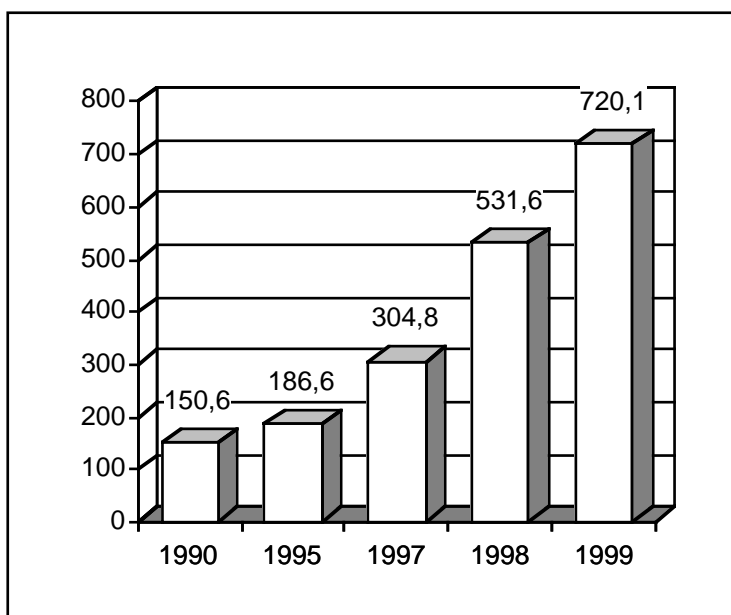
En Europa este tipo de estrategia ha sido asumida recientemente por Vivendi, que ha adquirido los negocios audiovisuales de Seagram, entre ellos el estudio Universal y Polygram, para formar una nueva empresa. El nombre del estudio ocupa un lugar de preeminencia junto con el nombre de la empresa compradora: Vivendi-Universal. La operación culmina la estrategia de integración vertical de Canal+. En cambio, en una estrategia distinta se encuentran los otros operadores de televisión de pago europeos que crecen en tamaño para asegurarse una buena posición para la negociación y adquisición de los derechos de la mejor ficción y el mejor deporte, principales impulsores de la suscripción a la televisión de pago sea digital o analógica; es la lógica que subyace en la alianza entre Kirch y BSKyB. Se trata de agrupar los 7,3 millones de abonados de BSKyB y los 2 millones de Kirch para obtener buenas condiciones en la compra de derechos deportivos y de ficción. Frente a esta alianza germano-británica, se sitúan los 10 millones de abonados con que cuenta el grupo Canal+.

3.4. Impacto de la integración empresarial en el sector audiovisual

El repaso de la bibliografía especializada sobre concentración revela una escasez de estudios empíricos sobre los niveles de integración empresarial en el sector audiovisual europeo. Existen informes, pero son globales –de toda la economía– y no recogen tendencias más allá de los dos años. Por ejemplo, la consultoría ‘Thomson Securities Data’ ofrece gratuitamente información semestral sobre el número de fusiones y adquisiciones en EE. UU. y Europa, pero sólo pagando puede obtenerse la distribución por sectores económicos o una serie completa de años.

A nivel general de toda la industria, la única información es la proporcionada por la Comisión Europea (1996b) y la ONU (CNUCED, 2000a). La primera destaca que entre 1986 y 1995, las fusiones y absorciones de empresas europeas se triplicaron al pasar de 1503 a 4899 operaciones anuales. La segunda, mucho más exhaustiva, revela que el nivel global de operaciones –nacionales e internacionales– ha crecido espectacularmente en las últimas dos décadas; entre 1980 y 1999 han aumentado una media del 42% anual. La integración empresarial internacional representó en 1999 el 35% de las operaciones totales gracias a más de 6000 operaciones valoradas en 720 millardos de dólares, una cifra que supone casi triplicar el valor de 1990. (Cfr. Gráfico 6). Es muy probable que en el año 2000 se superen el billón de dólares gracias a las compras de Vodafone/AirTouch/Mannesmann (124 millardos de dólares) y AOL/Time Warner (164 millardos).

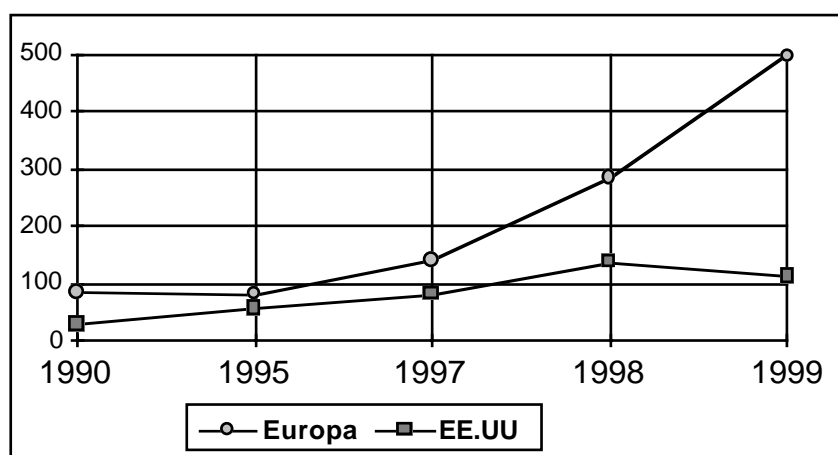
Gráfico 6: Evolución de las operaciones internacionales de fusión adquisición (1990-1999)



Fuente: CNUCED, 2000a: 13. Cifras en millardos de dólares

Los datos de la ONU también muestran una novedosa tendencia que rompe ciertas ideas preconcebidas sobre el dominio estadounidense en las operaciones de concentración. Durante los dos últimos años contabilizados, 1998 y 1999: *“Más de la cuarta parte de todas las operaciones de fusión y adquisición realizadas en los Estados Unidos en 1999 las llevaron a cabo empresas adquirentes extranjeras, en comparación con el 7% en 1997”*(CNUCED, 2000: 33). Si los datos se desglosan por continentes, se confirma que la tradicional potencia inversora de EE.UU. ha sido substituida por la Europea en los últimos años.

Gráfico 6: Evolución del valor de las operaciones internacionales de fusión adquisición en Europa y EE. UU distribuida en compras (1990-1999)



Fuente: CNUCED, 2000a: 13. Cifras en millardos de dólares

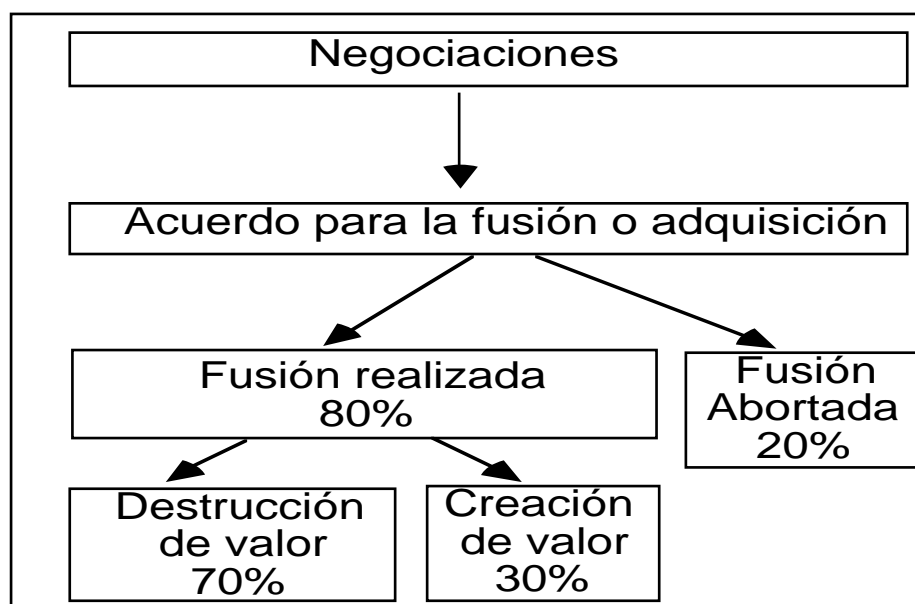
Respecto al sector audiovisual, los datos son más escasos; la única información obtenida es la proporcionada por Schatz (1997) y mostrada en el gráfico 4; se trata de datos limitados por dos factores: se refieren a EE.UU. y

se limitan al periodo 1989-1995. El análisis de estos datos parciales revela que el sector audiovisual norteamericano está integrado en el ciclo económico. Por ejemplo, con la crisis del Golfo, las fusiones de la economía general descienden hasta su recuperación a partir de 1994.

A falta de datos más claros, conviene trabajar con hipótesis. Si el sector audiovisual europeo participa cada vez más de los ciclos económicos, parece lógico que la intensidad de concentración empresarial debe haber aumentado, como lo ha hecho el resto de sectores económicos.

Cabe hacer, no obstante, dos salvedades generales que relativizan en cierto grado la intensidad del proceso. La primera es que no todas las fusiones que se anuncian se llevan a cabo ni suponen un aumento de valor. Así lo señala, un estudio realizado en 1997 por la consultora 'Bain & Co.' (1997), que mostraba que 3 de cada 4 fusiones o compras fracasan, bien porque finalmente no se llevan a cabo (20%), o bien porque suponen una destrucción de valor (56%); sólo el 24% son un éxito (Cfr. Figura 3).

Figura 3: Resultados en la compra o adquisición de empresas



Fuente: Bain & Co. ,1997

Por su parte, la CNUCED (2000b) coincide con estos datos aunque con ciertos matices; reconoce que es cierto que muchas operaciones no producen los resultados esperados en cuanto a valor accionarial, sobre todo en las empresas que realizan la compra. Sin embargo, hay indicios de efectos más favorables para las empresas adquiridas. En general considera que es difícil evaluar si los resultados son positivos o negativos, pues se ignora cuáles habrían sido los resultados de las empresas sin fusionarse o realizar la compra.

La segunda salvedad es que la algarabía mediática sobre las concentraciones y fusiones responde, en realidad, a anuncios de acuerdos o alianzas

puntuales. En la anterior Figura 2, ya se explicaba cómo el grado de concentración varía según sea el tipo de alianza: un acuerdo es mucho menos 'concentrativo' que una empresa conjunta, que a su vez lo es menos que una compra o una fusión.

Algunos autores destacan la volatilidad de estas alianzas en el sector audiovisual europeo; forman parte de una estrategia de transición para combatir la incertidumbre del mercado; como la mayoría falla, el resultado es más competencia o la fusión, con lo que el proceso se retroalimenta y los nuevos anuncios de fusiones y alianzas se multiplican (Alexander et al.: 1993, 344).

Del análisis de estos datos parciales se deducen dos tendencias generales. En primer lugar, la creación de un limitado número de grandes multinacionales del audiovisual, que ya no son exclusivamente norteamericanas, que poseen un tamaño enorme, que están activos en diferentes medios de la industria del audiovisual y el entretenimiento, que muestran una clara tendencia oligopólica con actividades dirigidas al ámbito mundial. Las palabras que pronunció Nich Nicholas, expresidente de TIME Inc., en el momento de firmar la fusión con el grupo Warner (marzo 1989), se han cumplido en buena medida:

“La industria del entretenimiento y los medios estará constituida por un limitado número de gigantes globales. Estas empresas estarán integradas verticalmente; serán suficientemente grandes como para producir, comercializar y emitir mundialmente, y suficientemente flexibles como para asumir los costes de tales actividades a través de una vasta y cada vez más creciente red de distribución. Vamos hacia 6, 7 u 8 megacompañías. Al menos una será japonesa, o quizá dos. Otras dos europeas, y pensamos que otras dos pueden ser norteamericanas. Time Warner esta decidida a ser una de estas empresas” (citado en Campo Vidal, 1996: 134 y Pauwels, 1998: 111).

La segunda gran tendencia general deriva de la paradoja de la economía postfordista. Junto a la integración acelerada, se puede constatar un proceso de descentralización y diferenciación en el que pequeñas y medianas empresas nacen y se expanden a gran velocidad. Las empresas de Internet son paradigmáticas en este sentido. Los datos sobre concentración de mercado que se muestran en el siguiente apartado apoyan esta tendencia general en el caso europeo. Para algunos autores, este hecho no es significativo, pues las pequeñas y medianas empresas siempre dependen del capital y de las redes de distribución de las grandes, lo que a largo plazo les hace especialmente vulnerables a las adquisiciones (Pauwels, 1998: 111).

4. La concentración de mercado

Para evaluar el impacto de las concentraciones empresariales en la estructura mediática debe analizarse la concentración de mercado. A diferencia

de la integración empresarial que es un proceso dinámico, este tipo de concentración es algo fijo, corresponde a la cuota de mercado de una empresa en una zona geográfica determinada.

La estructura del mercado de los medios de comunicación puede dividirse en cuatro categorías (Gomery, 1993: 48; Albarran, 1996:36):

- En un monopolio, una única empresa domina el mercado. Un único periódico local o una franquicia de cable local son ejemplos de monopolios mediáticos casi puros (Deben competir con los otros medios).
- En un oligopolio, pocas empresas dominan el mercado. Las emisoras de televisión en abierto o los periódicos locales son un ejemplo.
- Entre los dos anteriores existe un tercer estado que los economistas denominan competencia monopolística, y que afecta sobre todo a la radio y revistas. Es un mercado en el que parece haber muchos vendedores de un producto, pero que en realidad existen pocos que compitan con productos diferenciados.
- Por último existe el estado de competencia perfecta, en el que hay tantos vendedores que ninguno tiene influencia sobre las acciones de los otros. Los productos son similares, no existen restricciones artificiales y existe libertad para entrar y salir del mercado. En la actualidad la competencia perfecta es casi inexistente, salvo en periodos de nacimiento de un mercado. Sólo existe competencia cuando existe un número suficiente de oferentes que impide a cualquiera de ellos fijar el precio

4.1. El estudio del ‘European Institute for the Media’

Uno de los estudios más completos y en todo caso el primero a escala europea sobre la concentración de mercado fue el elaborado por el equipo dirigido por Alfonso Sánchez Tabernero (1993). En él se sistematiza y analiza la concentración de medios de comunicación en 17 países europeos entre los años 1975 y 1990. El estudio se limita, por razones prácticas de recogida de datos y facilidad de comparación, a los tres medios de comunicación que se reconoce poseen más influencia: la prensa, la radio y la televisión. Los dos criterios escogidos para determinar el grado de concentración en un mercado son el número de productos disponibles en cada mercado y la participación porcentual en el mercado conseguida por la empresa líder o las dos primeras de cada rama de la comunicación. Sus resultados mostraban que el número de emisoras y canales de radio y televisión había aumentado en todos los países estudiados. Sin embargo, la industria de la prensa no había seguido la misma tendencia, pues en la mayoría de países el número de monopolios locales había aumentado (Sánchez-Tabernero, 1993: 177).

4.2. La concentración del mercado audiovisual en Europa

A partir del análisis de Miguel (1993) y de Pauwels (1998), hemos completado un conjunto de datos que muestran el grado de concentración de mercado en Europa y su comparación con el resto del mundo. En primer lugar se analiza el índice de concentración a partir de la facturación, en segundo lugar se utiliza también el índice de Herfindahl.

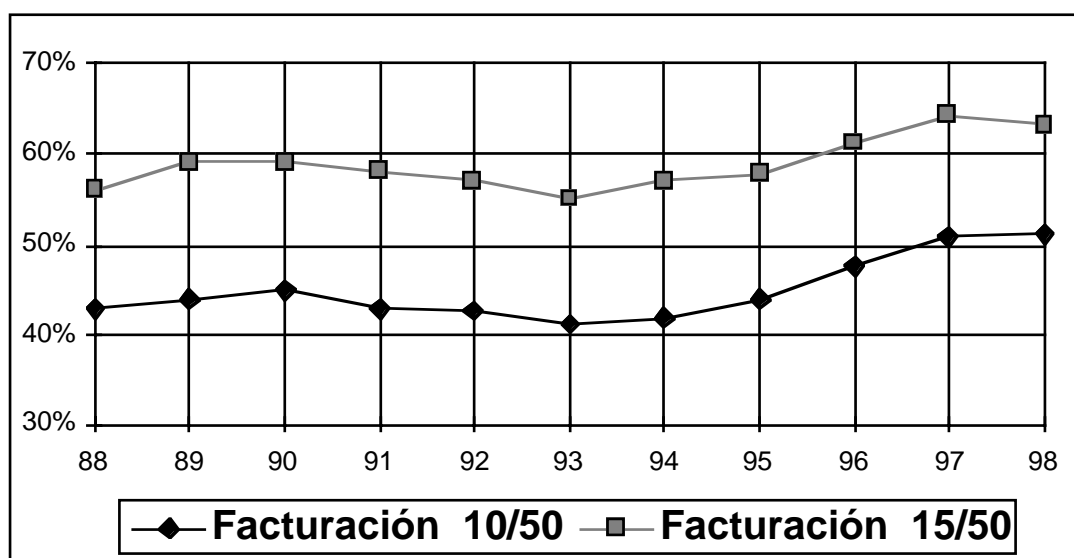
El estudio de Pauwels (1998) mostraba que el porcentaje de las ventas de las 10 primeras empresas audiovisuales mundiales respecto a las 50 primeras está estabilizado desde la década de los ochenta. A partir de los datos de los anuarios del Observatorio Europeo del Audiovisual se ha completado la serie para el segundo lustro de la década de los noventa (EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a). Las tablas completas se encuentran en el anexo 3. La fórmula para calcular la serie del denominado índice de concentración es la siguiente:

$$C_k = 100 \times \sum_{i=1}^k S_i$$

Donde el Índice de concentración (C_k) es la suma de las cuotas de mercado de las k mayores empresas del mercado. donde s_i es la cuota de mercado de la empresa i medida en términos de facturación (CMT, 2000: 143-144; Miguel, 1993: 103).

El resultado de la fórmula puede estar entre 0 y 100. Cuanto más cercano a 100 sea el valor, mayor será la concentración del mercado en cuestión. En nuestro caso se utilizarán el C_{10} y el C_{15} , es decir, los índices de concentración para las diez y las quince empresas con mayor cuota de mercado audiovisual mundial y europeo. Los porcentajes de su facturación se dividen por el total facturado por las 50 mayores empresas del sector. Los resultados obtenidos pueden observarse en el gráfico 7 y 8, y sus respectivas tablas.

Gráfico 7: Evolución de los porcentajes de la facturación de los 10 y 15 mayores grupos del audiovisual mundiales sobre el total de 50



Facturación	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
TOP 10/TOP 50	43%	44%	45%	43%	42,8%	41,3%	42%	44,1%	47,7%	50,8%	51,1%
TOP 15/TOP 50	56%	59%	59%	58%	57,1%	55,2%	57%	57,8%	61,4%	64,3%	63,4%

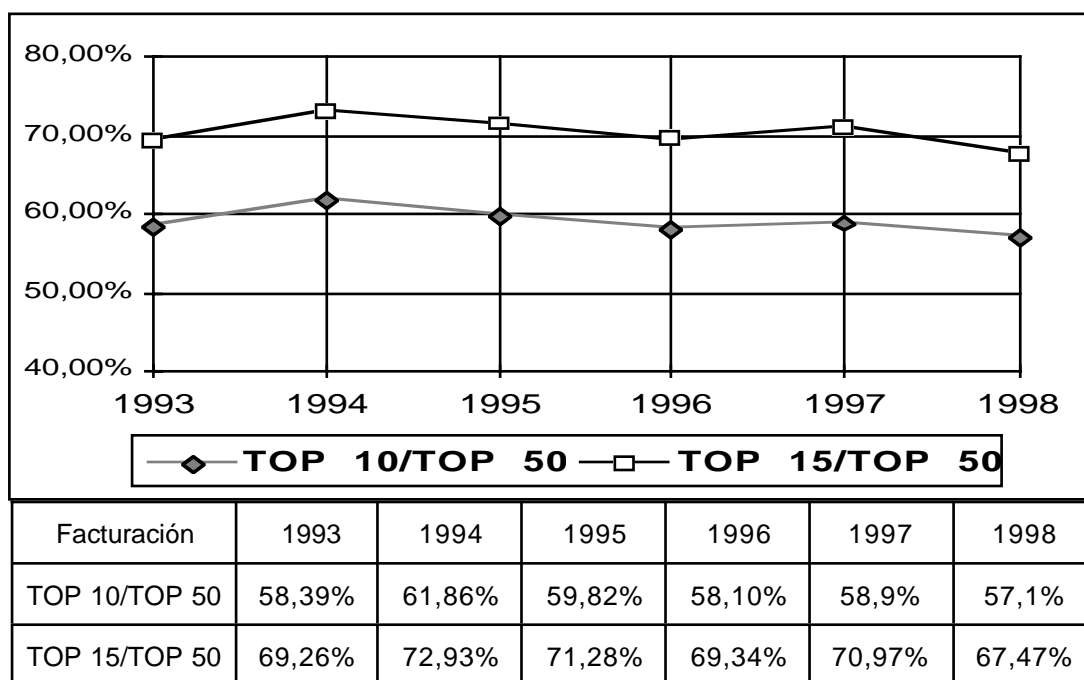
Fuente: Pauwels, 1998 y elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a.

Los datos muestran varios resultados:

- Las diez primeras compañías audiovisuales del mundo producen en la actualidad la mitad de la facturación del sector, el 51,1%. Ese índice era del 43% a finales de los 80. Por tanto, si se toma el mercado mundial como un todo, existe una tendencia a la concentración de mercado creciente. De estas cifras puede deducirse que las grandes empresas audiovisuales han ganado volumen respecto al resto de empresas del sector. Las grandes empresas son cada vez más grandes.
- La concentración en el sector audiovisual va pareja a los ciclos económicos, es alta cuando es alcista y desciende cuando la economía se desacelera. Los datos muestran efectivamente un aumento en el peso de la facturación de los principales grupos mundiales del audiovisual antes de la guerra del Golfo, un descenso tras ella y un aumento progresivo desde 1995 hasta 1997, para estabilizarse en 1998, último año con datos completos disponibles.
- Las diferencias entre las 15 y las 10 primeras empresas del sector son mínimas: en 1989 era de 13 puntos, mientras que en el 98 era del 12,3.

En la serie europea, los datos se limitan al periodo de 1993 a 1998, por no disponer de los datos anteriores a dicha fecha. Miguel (1993: 117) mostraba, en un análisis similar, basado en el periodo 1984-1990 que la concentración de mercado había disminuido en Europa. Como ya hemos señalado, Sánchez Tabernero et al. (1993) es de la misma opinión si nos referimos a la radio y a la televisión. Esta tendencia parece confirmarse una década más tarde. Además, la aplicación del índice de concentración a las empresas europeas muestra claras diferencias con las cifras mundiales.

Gráfico 8: Evolución de los porcentajes de la facturación de los 10 y 15 mayores grupos del audiovisual europeos sobre el total de 50



Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a.

La primera diferencia radica en la situación de partida, que refleja una mayor concentración en el escenario europeo: casi el 70% de la facturación del sector la realizan las 15 primeras empresas, mientras que en el ámbito mundial la cifra rondaba el 56%. La cifra pone en evidencia que cuanto más reducido es el espacio geográfico de análisis los porcentajes son más elevados; de ahí la importancia de analizar siempre junto con los índices de concentración de mercado, el alcance geográfico del producto.

La situación europea muestra también una disonancia con el conjunto del sector en la evolución descendente de los porcentajes de facturación de las 10 y 15 mayores empresas del sector audiovisual. El descenso es leve –un poco más de un punto en ambos índices en los últimos cinco años–, pero creemos que lo significativo es que su crecimiento no sea parejo al experimentado por el índice mundial. El sector audiovisual europeo tiende a ser más abierto. Las empresas grandes no son más grandes, y las pequeñas facturan más. Sin embargo, creemos que esta tendencia podría invertirse en

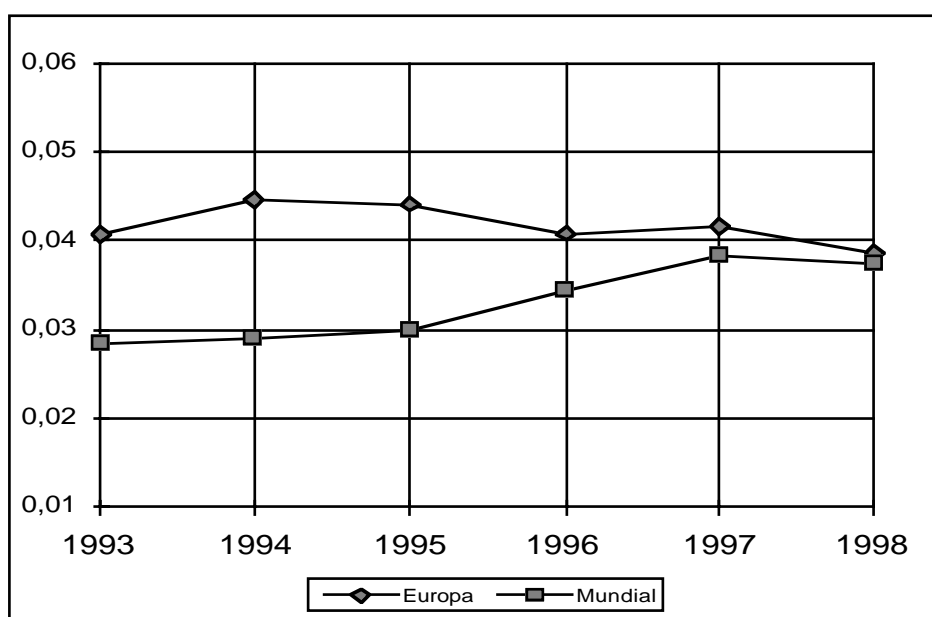
los dos últimos años de 1999 y 2000, por la fuerte actividad de fusiones y adquisiciones. En cualquier caso no cabe achacar el descenso a la depreciación del euro, pues los porcentajes están calculados a partir de la facturación en moneda europea.

Si comparamos los índices europeos con los mundiales, se puede observar que las empresas de Europa están perdiendo peso respecto a otros competidores, en especial con el líder del mercado audiovisual mundial, Estados Unidos. La diferencia sería todavía mayor si la tendencia a la baja de la industria europea no hubiera sido incluida en el cálculo de los índices mundiales.

Para completar el estudio de la concentración de mercado, se aplica seguidamente a los mismos mercados el índice de Herfindahl (IH), en el que se ponderan las empresas más grandes. Consiste en la suma del cuadrado de las cuotas de mercado de todas las empresas de un mercado. Su valor oscila entre 0 y 1. Un valor cercano a 0 indica baja concentración, mientras que un valor cercano 1 indica concentración alta. Por ejemplo, en España, el índice de Herfindahl en el mercado de la televisión de pago es de 0,731 con 3 operadores y en el de la televisión en abierto es de 0,259 con cinco operadores (CMT, 1999). Este indicador será menor cuanto mayor sea el número de empresas y más equitativamente distribuidas estén las cuotas de mercado.

$$IH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Gráfico 9: Índice de concentración de las 50 mayores empresas mundiales y europeas 1993-1998



Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a

Tabla 11: Índice de concentración de las 50 mayores empresas mundiales y europeas 1993-1998

AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Índice IH Europeo	0,0405	0,0445	0,0441	0,0409	0,0416	0,0386
Índice IH Mundial	0,0282	0,0288	0,0298	0,0344	0,0384	0,0374

Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a

Los resultados confirman que la concentración se mantiene o desciende en Europa, mientras en el sector audiovisual del resto del mundo aumenta. Como Estados Unidos posee la industria más desarrollada parece bastante plausible que sean sus empresas las que se estén concentrando, mientras que en Europa muestra un mercado bastante abierto, con nuevos operadores que están entrando en el negocio audiovisual con bastante éxito. Estos datos se confirman en la Tabla 10 en la que se recogen las diferencias de crecimiento en la facturación global de las empresas mundiales y de las de origen Europeo.

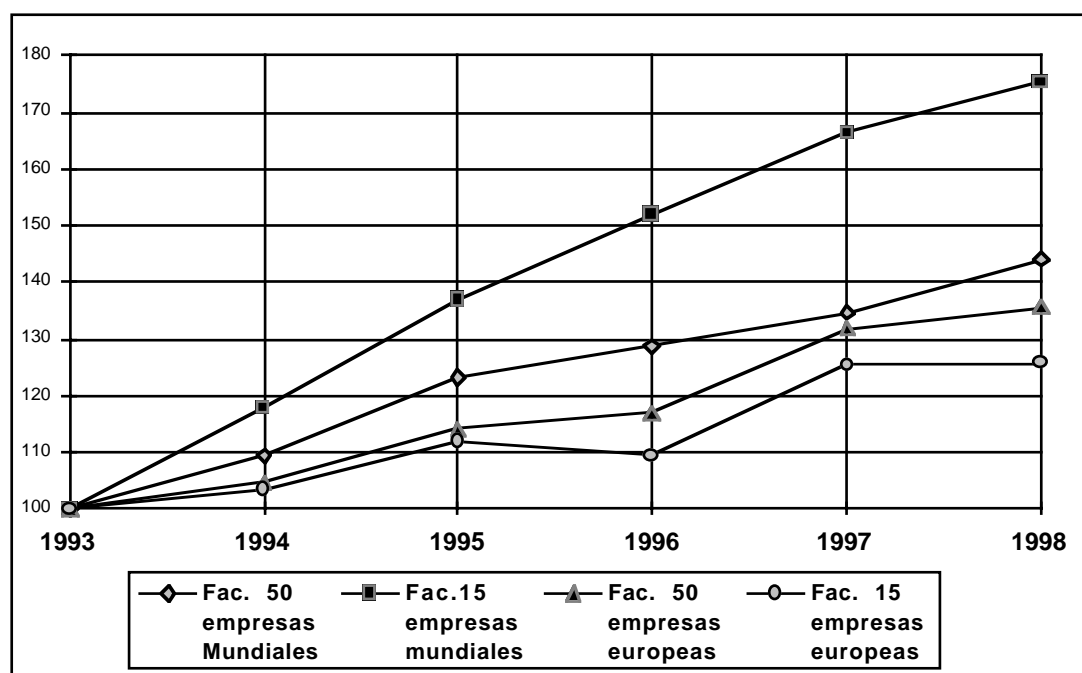
Tabla 12: Aumento porcentual de la facturación de las 50 primeras empresas mundiales y europeas respecto a las 15 primeras

AÑO	Industria audiovisual mundial		Industria audiovisual europea	
	Aumento de la Facturación en % de las 50 primeras empresas	Aumento de la Facturación en % de las 15 primeras empresas	Aumento de la Facturación en % de las 50 primeras empresas	Aumento de la Facturación en % de las 15 primeras empresas
1994	9,4%	17,5%	10,2%	3,47%
1995	11,7%	16,3%	9%	8,07%
1996	4,4%	10,9%	4,1%	-2,13%
1997	4,1%	9,6%	12,6%	14,4%
1998	4,5%	5,4%	2,3%	0,34%

Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a.

A nivel mundial se destaca un crecimiento fuerte de las empresas más grandes, aunque los niveles de crecimiento se están nivelando en los últimos años. En Europa, el crecimiento además de ser más débil es más sincopado, y las empresas más grandes crecen menos que el resto. Si se recogen las cifras globales en base 100 (Gráfico 10 y 11) la diferencia es de nuevo patente: las empresas europeas más grandes crecen por debajo del ritmo del conjunto del sector. Mientras que en el caso mundial el resultado es el inverso.

Gráfico 10: Aumento lineal de la facturación de las 50 primeras empresas mundiales y europeas del audiovisual respecto a las 15 primeras



Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a.

Tabla 13: Aumento lineal de la facturación de las 50 primeras empresas mundiales y europeas del audiovisual respecto a las 15 primeras

	Fac. 50 empresas mundiales	Base 100	Fac. 15 empresas mundiales	Base 100	Fac. 50 empresas europeas	Base 100	Fac. 15 empresas europeas	Base 100
1993	122461	100	63782	100	46647	100	31561	100
1994	134003	109,4	74990	117,57	48829	104,6	32657	103,4
1995	150827	123,1	87250	136,79	53176	114,0	35292	111,8
1996	157414	128,5	96756	151,70	54561	116,9	34542	109,4
1997	164864	134,6	106043	166,26	61478	131,7	39529	125,2
1998	176280	143,9	111815	175,31	63253	135,6	39663	125,6

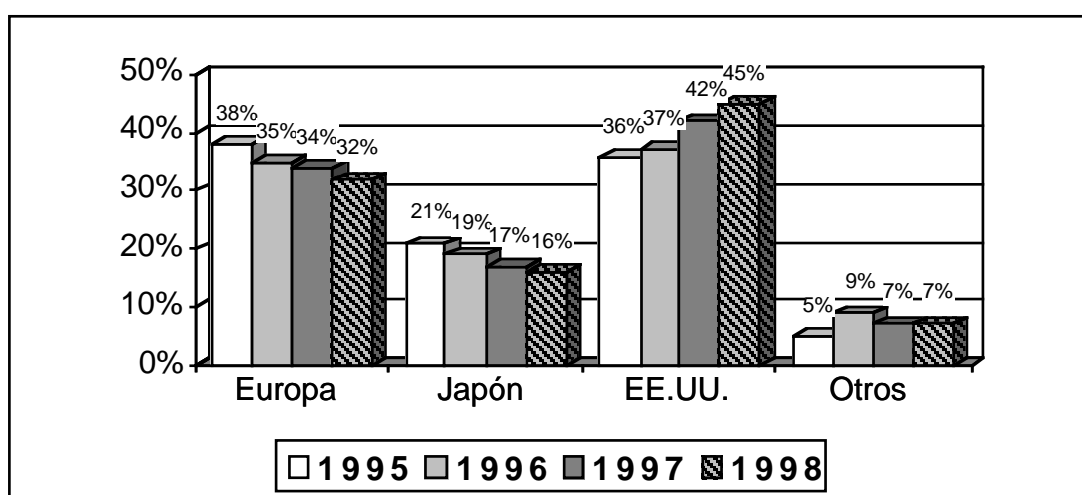
Fuente: Elaboración propia a partir de EAO, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000a. Cifras en millones de dólares en las columnas de empresas mundiales y en millones de euros en las europeas.

Ante estos datos, surge la pregunta de quién es el impulsor de la concentración mundial en el sector audiovisual si Europa no es la responsable. A partir de los datos del gráfico 11, la respuesta no ofrece dudas: las empresas de Estados Unidos no cesan de aumentar su porcentaje en el cómputo global del volumen de negocios desde 1995; el aumento en 3 años es de 9 puntos porcentuales, mientras que las empresas europeas retroceden seis puntos. La conclusión primaria es que las empresas de EE.UU. cada vez facturan más, son más importantes e impulsan la concentración de mercado en el sector

audiovisual. La contribución europea es en dirección opuesta: sus empresas facturan menos, pierden mercado. De todas formas, estas comparaciones deben analizarse en este caso con cautela, pues los porcentajes están calculados en dólares, y la moneda norteamericana se ha apreciado un 35% respecto a las europeas desde 1996. Otro factor a tener en cuenta es la fortaleza de la economía norteamericana que ha crecido casi un 4% anual desde 1994, mientras que la UE, ha crecido aproximadamente un punto y medio por debajo, según las estadísticas del FMI (VV.AA. 2001a).

Si se relaciona el gráfico 11 con los anteriores, la conclusión es que el aumento en los niveles de concentración de mercado a nivel mundial corresponde a un aumento considerable en el tamaño de las empresas norteamericanas. En cambio, se confirma que en Europa se ha dado un descenso relativo en la facturación de las principales empresas que junto con los índices de concentración descendentes parece indicar que la concentración del mercado audiovisual europeo experimenta una tendencia a la baja, que creemos es temporal a la espera de los datos de 1999 y 2000.

Gráfico 11: Porcentaje del volumen de negocios de las 50 primeras empresas audiovisuales mundiales según su nacionalidad



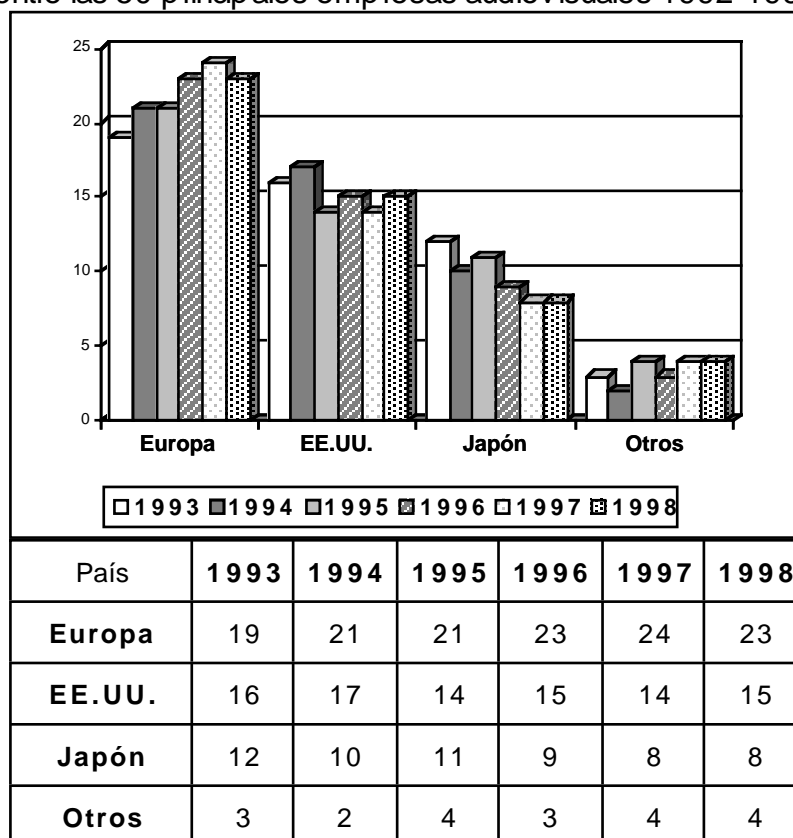
Fuente: EAO, 1998; 1999, 2000a. En dólares.

Por último, es interesante relacionar el descenso del volumen de facturación europeo con el número de empresas por nacionalidad que entran en la clasificación de las 50 mayores empresas audiovisuales. El Gráfico 12 muestra que el número de las europeas ha mantenido una tendencia al alza –de 19 se han pasado a 23–, mientras que las norteamericanas han mantenido su posición entre las 15 y 14 empresas. Destaca el descenso de las empresas del Japón de 12 a 8.

Si el volumen de facturación de las empresas europeas desciende respecto al global pero su número absoluto se mantiene o asciende, la lógica impulsa a pensar que las empresas del Viejo Continente tienen una magnitud mediana, que las hace ser muy numerosas pero poco concentradas. En el caso

de los Estados Unidos la situación es a la inversa, el número de empresas es constante pero su volumen de negocios aumenta respecto al global. Luego sus empresas tienen más talla, crecen por encima de la media y están más concentradas.

Gráfico 12: Número de empresas audiovisuales por zona geográfica entre las 50 principales empresas audiovisuales 1992-1996



Fuente: Crusafon, 1999: 313 y elaboración propia a partir de EAO, 1999, 2000a

4.3. La concentración del mercado europeo del audiovisual

A partir de los datos mostrados, cabría concluir lo siguiente:

- La concentración mundial en el sector audiovisual aumenta y sigue los ciclos de la economía general. Las empresas grandes son cada vez más grandes.
- En Europa se percibe un ligero descenso en los niveles de concentración del sector audiovisual, aunque sus niveles de partida son superiores a los mundiales. La entrada de nuevos operadores y el descenso de la facturación de los operadores públicos pueden explicar la disminución de la concentración de mercado.
- El peso de la industria audiovisual europea desciende respecto a la norteamericana en cuanto a volumen de negocios, pero asciende en el número de empresas.
- Las primeras empresas mundiales, casi todas norteamericanas,

crecen muy por encima que sus homólogas europeas. En cambio, las empresas medias europeas consiguen crecer en sintonía con la media mundial.

El análisis de las tablas del anexo 3 confirma que el sector audiovisual mundial se articula en tres niveles: *“En el primero están alrededor de diez conglomerados colosales integrados verticalmente. En el segundo, están aproximadamente tres docenas de firmas mediáticas bastante grandes –con ventas anuales generalmente entre los 2 y 10 millardos de dólares– que ocupan mercados regionales o tipo nicho dentro del sistema global. En el tercer nivel, existen miles de empresas nacionales y locales relativamente pequeñas que suministran servicios a las grandes empresas o ocupan los mercados pequeños, y su prosperidad depende en gran parte de las elecciones de las grandes firmas”* (Herman y McChesney, 1999: 115).

Hasta la fusión de Vivendi/Seagram, no existía ningún conglomerado europeo que pudiera integrarse en el primer grupo. El segundo es el terreno propio de las empresas europeas como el grupo RTL, Kirch, Mediaset o Telefónica Media. Algunas de ellas están trabajando para pasar al primer grupo, es decir, erigirse en operadores globales de comunicación. Conviene tener en cuenta que este análisis deja de lado los datos de los dos últimos años, 1999 y 2000, que han sido especialmente activos en el capítulo de concentraciones empresariales.

5. La concentración económica

El estudio de la concentración económica nos ha mostrado tres datos fundamentales:

- 1.- La integración empresarial ‘fuerte’ mediante fusiones y adquisiciones’ ha experimentado un fuerte aumento en los últimos cinco años, especialmente en la Unión Europea y los Estados Unidos. Los datos disponibles respecto a la industria audiovisual muestran que la tendencia es prácticamente idéntica a la de la economía en general. Por tanto, puede suponerse que existe una creciente integración en el sector audiovisual mundial y europeo.
- 2.- La integración empresarial del audiovisual en Europa no está conllevando un aumento de los índices de concentración. Se percibe un mantenimiento o ligero descenso. Por lo tanto cabe deducir que las empresas medianas están ganando terreno a las grandes y que las grandes pierden terreno respecto a sus competidoras más inmediatas. La liberalización ha hecho descender el nivel de concentración económica del sector. A nivel mundial, los niveles de concentración indican lo contrario:

un aumento en la concentración de la industria. Las grandes empresas están creciendo a un ritmo superior al resto de empresas. Nuestra interpretación sería que la industria del audiovisual estadounidense estaría detrás del aumento de concentración del sector, mientras que las europeas aumentarían su número en las posiciones intermedias.

3.- La dificultad metodológica que representa el estudio de la concentración. La complejidad de factores que la influyen impide en muchas ocasiones sacar conclusiones definitivas; algunos ejemplos serían: la evolución del tipo de cambio puede explicar el descenso de la facturación audiovisual europea, el crecimiento económico de EE.UU. de la última década contribuye a que los resultados de sus empresas sean más altos, la lentitud en el suministro de los datos oficiales impide conocer cuál es el estado actual de la concentración. En este sentido, el hecho de que no se disponga de los datos de los años 1999 y 2000, dificulta la tarea de describir con precisión el actual nivel de concentración europeo.

Hasta aquí nos hemos referido a las distintas definiciones de la concentración económica, sobre todo a la integración empresarial y a la concentración de mercado; se trata de conceptos económicos. Ahora conviene preguntarse cómo afectan a la sociedad a través de su impacto en el ecosistema de medios. Cambiamos de plano: de la perspectiva económica a la socio-política. Ya no se trata de averiguar índices o niveles de concentración económica sino de establecer cómo influye en la sociedad y en la democracia la concentración de poder que conlleva la posesión de varios medios de comunicación. Para ello es importante en primer lugar determinar en lo posible sus efectos en los medios.

6. La concentración y su impacto

Los efectos de la concentración económica en los medios de comunicación son muy variados y a la vez muy complejos de discernir. La existencia de otros procesos simultáneos como la globalización o el desarrollo tecnológico impiden que la relación causa-efecto sea unívoca. Sí que se pueden extraer un conjunto de consecuencias. El Consejo de Europa ha elaborado una clasificación que agrupa los argumentos en contra y a favor de la concentración económica en el sector de medios de comunicación. Entre los efectos potencialmente positivos de la concentración económica pueden encontrarse los siguientes:

- Permite economías de escala y amortizar los costes de producción gracias al acceso a una audiencia más amplia, y desarrollar

ciertas capacidades que permiten enfrentarse mejor a la competencia de otros medios

- Permite el lanzamiento de productos nuevos o de proyectos no directamente rentables que contribuyen a reforzar el pluralismo político y cultural
- Permite la salvación de ciertos medios amenazados de desaparición, y en consecuencia, mantener la diversidad de la oferta
- Permite el desarrollo de grupos europeos que puedan actuar a escala mundial, lo que puede contribuir a favorecer la circulación de las informaciones y de las ideas europeas y permite resistir a la competencia internacional
- Permite el acceso a fuentes de información por parte de empresas pequeñas que se han integrado en un grupo de comunicación
- Refuerza la autonomía de los medios frente a eventuales presiones exteriores (CdE, 1994: 5-6)

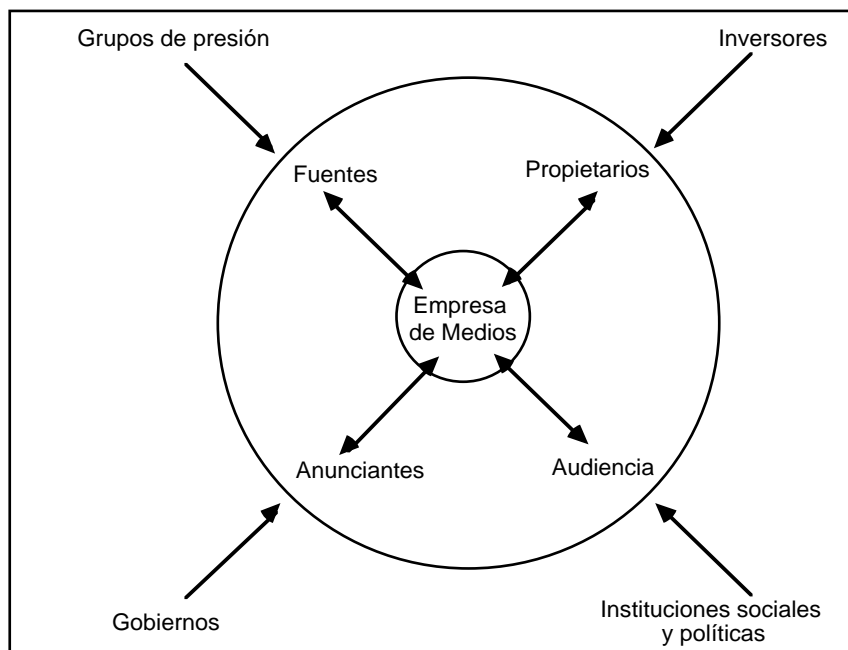
Entre los efectos potencialmente negativos de las concentraciones económicas en el sector de los medios el Consejo de Europa enumera los siguientes

- Riesgo de control de un número importante de canales de información por una misma entidad
- Riesgo de no difusión de ciertas informaciones por ciertos medios cuando estas informaciones no responden a los intereses de sus propietarios
- Disminución de las fuentes de información o uniformización de los contenidos
- Las tentativas de exclusión del mercado de nuevos actores independientes o de competidores más débiles
- Capacidad de mayor influencia en el sistema político
- Riesgo de dependencia de las pequeñas entidades culturales (estados, regiones) ante la potencia de los grandes grupos del sector de los medios de comunicación (CdE, 1994: 5-6)

Al llegar a este punto es lógico preguntarse: en el caso europeo ¿cuáles son los efectos dominantes, los positivos o los negativos? La respuesta no puede ser concluyente porque las expectativas son distintas desde un punto de vista social, económico o político y, por tanto, también lo han de ser las respectivas evaluaciones finales. Desde una perspectiva económica, la concentración de medios es considerada positiva en general si supone economías de escala y de alcance reales, aunque se la critica si supone un

cierre del mercado, una pérdida de valor para el accionista o perjudica al consumidor. Desde un punto de vista social y político, una respuesta general es mucho más difícil, porque la concentración de medios por sí misma no es ni buena ni mala, lo son algunos de sus efectos. Y es que el análisis del impacto de la concentración económica en los medios desde una perspectiva social y política implica necesariamente relacionar la propiedad con la pluralidad de la información y de los contenidos editoriales de los medios. El problema radica en que es muy difícil de verificar las hipótesis relativas a la influencia de la propiedad sobre el contenido de los medios, por la dificultad de aislar una influencia en el complejo entramado de relaciones que se establecen alrededor de un medio de comunicación, tal como muestra la figura 3. Antes de entrar a fondo en esta compleja relación entre concentración y pluralismo, conviene definir términos como pluralismo, pluralidad o diversidad. Esta es la tarea del próximo capítulo.

Figura 3:
El entorno mediático: fuentes de demandas y restricciones



Fuente: (McQuail, 1992)

Capítulo III

El pluralismo

Uno de los debates más antiguos y profundos en los estudios de la comunicación es el del pluralismo en los medios. ¿Hasta qué punto la estructura de los medios influye en la diversidad de mensajes recibidos por los ciudadanos? y más en concreto ¿cuál es la influencia de la propiedad en los mensajes elaborados por los medios? Es en este punto donde convergen dos realidades una económica, la concentración, y otra socio-política, el pluralismo, y ante ellas surge la pregunta definitiva: ¿cómo se relacionan? A la luz de las respuestas que intentaremos desgranar en los próximos apartados, se podrá juzgar con más fundamento las medidas legales elaboradas por la Unión Europea en defensa del pluralismo.

1. Definiciones

Al abordar el concepto de pluralismo surgen casi naturalmente otros términos relacionados como la diversidad o la pluralidad, que se utilizan indistintamente como sinónimos o como palabras con sentidos distintos. La falta de definiciones claras a veces provoca confusión y ambigüedades. Por ejemplo, el Libro Verde sobre el Pluralismo de la Comisión Europea (CE, 1992c) no contempla una definición de pluralismo, por lo que utiliza un conjunto de expresiones: ‘pluralismo de los medios’, ‘pluralismo en los medios’, ‘la naturaleza pluralista en la expresión de las corrientes de pensamiento y opinión’, ‘pluralismo de información’, ‘pluralismo de la prensa’ y ‘pluralidad de los medios’. Esta variedad de expresiones, aunque equivalentes, en un sentido amplio, con el pluralismo, pueden provocar dificultades en su análisis y estudio. Por tanto, se hace necesario una tarea de definición para los tres términos clave: pluralismo, diversidad y pluralidad.

1.1. El pluralismo, la diversidad y la pluralidad

El pluralismo, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es el “sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o métodos en materia política, económica, etc.”. Es la acepción que se recoge –añadiéndole el adjetivo político– en la Constitución española en su artículo primero. Al pluralismo político se le reconoce como un valor fundamental del ordenamiento jurídico español:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el

pluralismo político".

En el párrafo 4 del artículo 20 de la misma Constitución se reconoce el derecho a:

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

Y en su apartado 3 se estipula que:

"La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España". (El subrayado es nuestro)

En cuanto al concepto de pluralidad, el diccionario académico lo hace equivalente a *"multitud; copia y número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas"*.

En cambio, el término diversidad lo define con los sinónimos *"variedad, desemejanza, diferencia"*, o, en una segunda acepción, como *"abundancia, copia, concurso de varias cosas distintas"*.

Con estas simples definiciones es posible hacer ya algunas distinciones. El concepto pluralidad lleva asociado el número, la cantidad; mientras que el término diversidad –sobre todo en su primera acepción–, podría identificarse con el de la variedad. En cuanto al pluralismo, lleva asociado un significado más político, de aceptación, de convivencia y de tolerancia hacia ideologías distintas.

Por tanto, en sentido estricto, hablar de la pluralidad de medios implica la existencia en un mercado a dos o más medios de comunicación. Según esta acepción, defender la pluralidad de medios es defender la existencia de al menos dos medios de comunicación por mercado, sin juzgar sobre su contenido, que puede o no ser diverso.

El pluralismo cuando se aplica al sector de la comunicación, no es la aceptación de la pluralidad de unos medios, sino la manifestación de unos principios o doctrinas diversos en ellos. Por tanto, el concepto sobre el que pivota es el de diversidad. Los medios para respetar el pluralismo han de ser diversos, en el sentido de *'variedad, desemejanza, diferencia'*, o dar cabida a diversidad de ideas, opiniones e intereses en el mismo medio.

El Consejo de Europa posee una definición de diversidad aplicada a los medios de comunicación larga, pero muy clara: *"La diversidad debería ser definida como la posibilidad de escoger en un momento dado entre diferentes géneros periodísticos, diferentes temas y acontecimientos, diferentes fuentes de información, diferentes formatos, presentaciones y estilos, diferentes intereses, opiniones y valores, diferentes autores, diferentes perspectivas, etc. En resumen, la diversidad*

reenvía a reconstrucciones culturales del universo diferentes por parte de los medios” (CdE, 1992a). En resumen, el pluralismo en los medios de comunicación sería una expresión específica de la diversidad, su efecto más directo. McQuail (1992), da un paso más e identifica pluralismo y diversidad, es decir, considera ambos conceptos como sinónimos

Doyle advierte que es la suma de ambos factores (pluralidad + diversidad), la que da lugar al pluralismo.

“El pluralismo en los medios debe ser entendido como la diversidad de la oferta del medio reflejado, por ejemplo, en la existencia de una pluralidad de medios autónomos e independientes y una diversidad de contenidos disponibles para el público”.(Doyle, 1997b)

El Consejo de Europa apuesta por esta línea al definir el pluralismo interno y externo:

“Desde el punto de vista de las concentraciones de los medios, la noción de pluralismo debe ser entendida como la posibilidad de que una larga gama de valores, opiniones, informaciones e intereses de orden social, político y cultural [la diversidad] puedan encontrar el medio de manifestarse a través de los medios de comunicación de masas. El pluralismo puede ser interno, a través de una amplia gama de valores, opiniones, informaciones e intereses que encuentran un vehículo de expresión en el seno de un organismo determinado del sector de los medios, o bien externo a través de un cierto número de estos organismos, cada uno de ellos expresando un punto de vista particular” (CdE, 1994: 8)

Por tanto, la diversidad se puede ‘ofertar’ de distintos modos, a través del pluralismo interno o el externo, o de ambos a la vez. Esta definición la completa Kowalsky (1998) en un informe elaborado por encargo del Consejo de Europa. Define el concepto de pluralismo a partir de la diversidad de la oferta de los medios, que puede ser medida a través de cuatro elementos:

- La existencia de una pluralidad de medios independientes y autónomos (pluralismo externo)
- La diversidad de distintos tipos de medios y de contenidos disponibles para el público, resultando una diversidad de elección
- Segmentos de la sociedad capaces de dirigirse al público a través de medios que son de su propiedad o afines a ellos.
- Diversidad de contenidos en los medios en relación con:
 - A) Las funciones de los medios: informar, educar y entretener
 - B) Los temas tratados (gama de temas, opiniones e ideas tratados y representados por los medios)
 - C) Grupos de audiencia servidos (pluralismo interno)

(Kowalsky, 1998: 1-2)

Se debe tener en cuenta que en esta definición y en las anteriores, el concepto de pluralismo se analiza desde la diversidad disponible, ofrecida, más que de la diversidad consumida; es una aproximación incompleta, pues como señala McQuail (1992), *“el modelo de la emisión otorga relativa prioridad a los derechos del receptor sobre los del comunicador, y también establece derechos de acceso para potenciales comunicadores externos, desde la oferta de medios y no desde la demanda”*. Evaluar el pluralismo a partir de la demanda requiere el uso de instrumentos de medida muy complejos, que escapan a esta investigación.

En todo caso, la anterior definición de Kowalsky, que asumimos, nos muestra que la concentración económica es sólo un factor más que influye en la oferta de la diversidad de medios. Debe ser analizada junto con otros factores. Como explica Kowalsky:

“El pluralismo estructural es el que hace referencia al número de unidades de medios en un mercado. Cuanto más alto sea su número, menos nivel de concentración habrá. Cuantos más unidades de medios existan, más alto será potencialmente el nivel de pluralismo externo si ciertas condiciones se cumplen. En sí mismo, el pluralismo estructural no da información sobre el tema” (Kowalsky, 1998: 2)

Si la concentración económica constituye un factor más en la compleja cadena que conduce al pluralismo, es lógico que describamos el resto de factores y su jerarquía.

2. Relación pluralismo y concentración

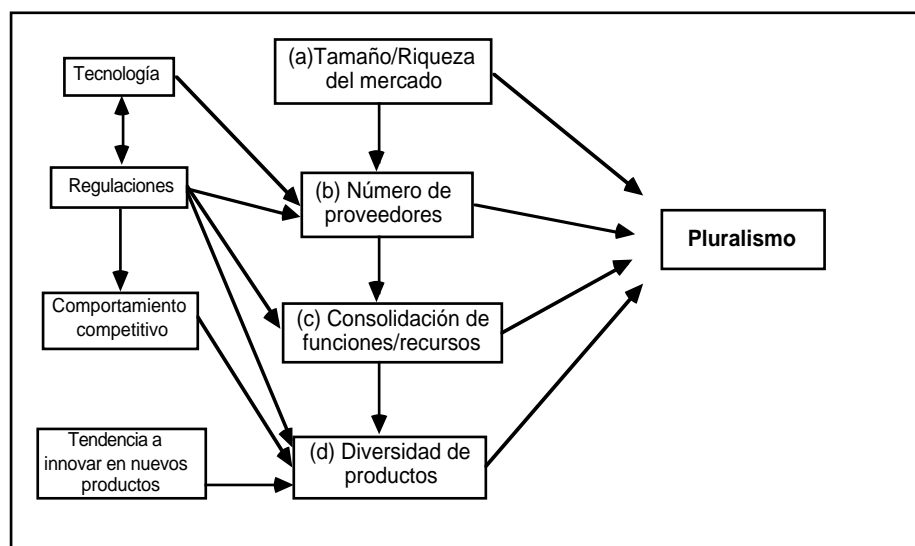
La concentración de medios a través de su integración y su resultante, la concentración de mercado, implica un hecho inapelable: que la oferta de medios es dominada por menos manos. Es muy frecuente establecer una relación negativa: cuánto mayor sea el nivel de concentración habrá una reducción en el número de ofertas de medios independientes; por tanto, altos niveles de concentración de mercado implica menos oferta, y menos oferta implica menos pluralismo. Sin embargo, como señala Kowalsky (1998), Doyle (1997) y McQuail (1992) la relación entre concentración de propiedad en los medios y pluralismo no es tan directa por la intervención de otros factores.

La relación entre pluralismo y concentración de medios es compleja y ambas realidades pueden ser influidas por otras circunstancias. Ayuda a entender esta relación cuando las concentraciones de medios se analizan en un marco más amplio de fuerzas que interrelacionan con el pluralismo.

Explica Doyle (1997) que las otras variables que impactan decisivamente en el pluralismo son el tamaño del mercado, los recursos disponibles en dicho mercado, la estructura del sistema mediático y los objetivos y competitividad de las empresas de medios (Cfr. Figura 4). Por tanto, la concentración de

medios ('número de proveedores') constituye sólo una variable más dentro de un marco más amplio de circunstancias que tienen un efecto positivo o negativo sobre el pluralismo. Por tanto, –apunta Doyle– las medidas que pueden promocionar el pluralismo no deben limitarse a las que afectan a las concentraciones económicas.

Figura 4: Elementos relevantes para el análisis de la relación entre Pluralismo y concentración



Fuente: Doyle, 1997a: 7

Este modelo sugiere que los niveles de pluralismo en un mercado determinado dependen (a) del tamaño o riqueza del mercado, lo que a su vez determina el (b) número de oferentes separados y autónomos. El pluralismo también depende de (d), es decir, de la diversidad dentro de la oferta – existe menos pluralismo si teniendo muchos oferentes todos ellos proporcionan bienes o servicios homogéneos.

El punto clave es el papel de (c) la consolidación de funciones editoriales en el mecanismo de transmisión entre el tamaño de mercado, la concentración económica, la diversidad de contenido y el pluralismo. Si, por ejemplo, los mismos recursos sobre fuentes de información son compartidos por medios rivales, se consigue un menor pluralismo que no podrá ser remediado con políticas dirigidas a asegurar la diversidad de propiedad.

La pregunta clave es: ¿qué funciones un propietario multimedia combina para conseguir economías de escala o de alcance? ¿Los servicios de apoyo, como el 'Back office' (contabilidad, ventas, publicidad), o tienen relación directa con el contenido? La cuestión es saber si una empresa de medios recién concentrada reinvertirá sus beneficios en producir diversidad de contenidos o los hará homogéneos. Es cierto que puede tener incentivos en crear contenidos diversos para impedir la entrada de competidores, para cubrir todos los nichos del mercado, pero también su fuerte dominio del mercado le puede hacer pensar que es posible un ahorro de costes su-

primiendo la diversidad de contenidos.

El modelo de Doyle es también interesante porque presta atención al tamaño del mercado y a su desarrollo. En los pequeños países o regiones, el escaso mercado no permite financiar un gran número de medios de comunicación, lo que implica habitualmente un alto nivel de concentración impensable a escala nacional. Por tanto, en mercados de comunicación pequeños los niveles de pluralismo exigibles podrían ser inferiores a los de mercados más amplios. En definitiva, distintos tamaños de mercado implican distintos niveles de pluralismo.

La relación indirecta entre concentración económica y pluralismo no implica, sin embargo que deba ser minusvalorada o ignorada. La existencia de una pluralidad de oferentes contribuye positivamente al pluralismo. Aunque varios medios compartan el mismo contenido o éste sea homogéneo, existe al menos una oferta distinta del mismo contenido (capacidad de elegir entre productos iguales) y evita que un único suministrador tenga el control absoluto de la programación, con lo que se reduce el potencial peligro de excesiva influencia política. Como señala McQuail (1992), *“... cuanto más variados sean los tipos de medios, más canales separados existan, mayor sea la diversidad de formas de propiedad y control, y el público tenga más disponibilidad real de medios, más probabilidades de libertad tendrá ese sistema”*.

En palabras de Doyle (1997), *“es improbable que sea aceptable la amenaza potencial a los intereses de los consumidores y al pluralismo que representa permitir a un único oferente dominar la provisión de medios”*. La idea tautológica de ‘amenaza potencial’ también está presente en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el pluralismo, y en numerosas legislaciones: *“la concentración del control del acceso a los medios en las manos de unos pocos es por definición una amenaza a la diversidad de información”* (CE, 1992h: 20)

Para conjurar estas amenazas, desde la liberalización del audiovisual se han desarrollado en Europa Occidental las leyes anticoncentración. El fundamento jurídico que las soporta es descrito a continuación.

2.1. Análisis jurídico del pluralismo

Como señala Ad van Loon (1992), el punto de partida del carácter necesario o no de una legislación sobre los medios de comunicación debe radicar en la libertad de expresión, un derecho que incluye habitualmente el derecho a recibir y a emitir información. Todos los estados democráticos, cada uno a su modo, consagran dentro de su sistema jurídico el derecho a la libertad de expresión. Este derecho supone una protección del individuo frente al estado, pero en Europa se acepta generalmente que este derecho posee también un aspecto social: el estado democrático debe asegurar la protección adecuada del derecho a la libertad de expresión para todos sus ciudadanos, incluso cuando algunos de ellos impiden a otros el ejercicio a su

derecho de expresión.

Este principio está recogido en la Convención Europea de los Derechos del Hombre (CEDH), en su artículo 10.

“Art. 10.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Art.10.2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a, ciertas formalidades condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”

En su párrafo segundo se recoge como excepción a la libertad de expresión, las restricciones ‘necesarias en una sociedad democrática’ y siempre que ‘estén previstas por la ley’. Es decir, que deberá equilibrarse las exigencias del interés público de la comunidad y la protección de los derechos fundamentales del individuo. Un estado puede considerar que la protección del pluralismo es una necesidad social imperiosa y que, por tanto, conviene limitar la libertad de empresa en el sector de los medios de comunicación. Sin embargo, no puede imponer más restricciones que las estrictamente necesarias para proteger el derecho a recibir y comunicar ideas, y siempre que estas restricciones sean el método menos intervencionista (principio de proporcionalidad).

Para algunos autores esta definición, –que es la que recoge la propuesta de directiva de la Comisión Europea (CE, 1996h)–, implica una interpretación estrecha y legalista, en la cual el pluralismo es interpretado negativamente como límite del principio de libertad de expresión. Iosifides (1997: 86), por ejemplo, señala que debe ponerse más énfasis en la importancia de los contenidos editoriales para reflejar una visión del pluralismo como un objetivo positivo y activo que asegure una gama suficiente de diferentes tipos de productos comunicativos. En concreto propone tres elementos: 1) suficiente diversidad de programas (variación de contenido programático); 2) suficiente acceso a la información; y 3) suficiente equilibrio en el tratamiento de noticias y de información.

2.2. Los sistemas para medir el pluralismo

Una vez fundamentada jurídicamente la capacidad de los estados de intervenir en la limitación del derecho a la información en razón del pluralismo, se plantea el grave problema conceptual que presenta el pluralismo al ser plasmado en reglamentos y leyes. El pluralismo es un problema cualitativo, pues el quicio sobre el que se apoya es una diversidad de contenido ofrecida; pero para protegerlo se forjan herramientas cuantitativas.

Es lógico que la gran pregunta de los legisladores sea cómo se puede medir el nivel de pluralismo. El primer debate se centró en determinar quién controla los medios de comunicación. El Libro Verde (CE, 1992h) examina tres sistemas. El primero sería a partir del contenido editorial de los operadores de televisión o de la prensa. Este es el criterio más lógico aunque el más complejo, el que exige un mayor número de datos y el más subjetivo; el segundo podría basarse en el número de canales o títulos. Esta propuesta, a pesar de que es fácilmente medible, no repercute necesariamente en términos de diversidad del contenido editorial; el tercer sistema sería a través del número de controladores o propietarios. Sin ser tampoco capaz de garantizar un contenido editorial diverso, este sistema constituye una condición mínima que es capaz de ofrecer diversidad de elección al público.

En 1994, el 'European Institut for the Media', realizó un estudio sobre la transparencia en el control de los medios por encargo de la Comisión Europea (EIM, 1994). El estudio proponía diferenciar entre propiedad y control real. Prosser, Goldberg y Verhulst, (1996: 40) iban más allá y se preguntaban si la propiedad importaba realmente, si no es más importante el comportamiento de los medios. Si la respuesta era afirmativa, consideraban necesaria una perspectiva más moderna para regular las concentraciones. El porcentaje de propiedad ya no bastaba, y convenía una definición cualitativa del controlador del medio de comunicación que podría ayudar a determinar la influencia real de una persona o entidad. El EIM proponía cuatro criterios: vínculos contractuales, vínculos financieros, vínculos con el personal, y vínculos con la propiedad.

En el debate sobre la reforma de las medidas anticoncentración se priorizó el concepto de audiencia. Lo peligroso de cara al pluralismo no es que una sola persona jurídica o física domine uno o varios medios, sino que uno o varios medios bajo la misma propiedad dispongan de una audiencia excesiva. El cambio de criterio fue propuesto por el informe de GAH Group encargado por la Comisión a fin de elaborar una directiva sobre el pluralismo (CE, 1993d). El cambio parece adecuado porque aporta dos ventajas: toma al consumidor como punto de referencia y no utiliza criterios abstractos. Sin embargo, Lange (1995), señaló dos desventajas. La primera es conceptual. La cuestión del pluralismo es analizada en términos de consumo de información y no en términos de disponibilidad o acceso a la información. Así, la medida

de la audiencia es un análisis cuantitativo mientras que la diversidad de información es un objetivo cualitativo. El segundo es un problema técnico de aplicación. No sólo las relaciones entre grupos de comunicación son muy complejas, las medidas de audiencia o circulación son elaboradas en diferentes escalas geográficas y el error puede ser importante, sino que sobre todo plantea la dificultad en establecer el nivel máximo más allá del cual se atenta contra el pluralismo. Sánchez-Tabernero (1995) añade que el criterio de audiencia *“no es aplicable porque es posible distorsionar el control de una parte de la industria sin influenciar en demasía en la opinión pública, y además, muchos de los problemas de falta de pluralismo se producen en ámbitos locales y regionales”*

Además, Prosser, Goldberg y Verhulst (1996) señalan acertadamente que el criterio de audiencia no es adecuado en un entorno digital, en el que el concepto de ‘common carrier’ o ‘must carrier’ se adapta mejor. A su juicio, deben distinguirse dos tipos de contenidos: las noticias y la opinión, –donde el pluralismo es vital–, y el entretenimiento, donde debería bastar la ley de protección de la competencia.

En cuanto a las medidas restrictivas, Van Loon (1996) se plantea que las reglas antipropiedad quizá no sean la solución ideal ni única, pues puede haber otros sistemas, fuera de limitar la propiedad de los medios, que sean más efectivos para controlar la diversidad de los medios y asegurar así la diversidad política.

La idea de incorporar una serie de obligaciones sobre el contenido para completar las reglas anticoncentración es una de las soluciones más demandadas por los investigadores, que se deriva de considerar como prioritaria la diversidad de contenido en el objetivo del pluralismo. Sánchez-Tabernero et al. considera que *“los niveles de participación política y las opiniones de los ciudadanos acerca de la actividad política dependen principalmente del contenido de la información que reciben, y sólo se ven afectados de manera indirecta por la estructura de la industria de comunicación”*. Esta realidad es patente cuando se analiza la influencia de medios como los semanarios ‘Der Spiegel’ o ‘The Economist’, productos independientes y puntos de referencia en sus respectivas áreas de influencia. La influencia de un medio no siempre es proporcional a su grupo de comunicación o su fuerza económica, ni tampoco a su audiencia.

Para Doyle (1997), *“las reglas que limitan la concentración de medios son vitales, pero el pluralismo debe ser también apoyado por políticas que fomenten la diversidad de contenido”*. En concreto, Doyle propone, imponer que una proporción fija del contenido de cada producto sea de origen independiente, como sucede en la ITV británica. Sin embargo, Doyle reconoce que intervenciones de este tipo son difíciles de ejecutar desde el momento en que la libertad de prensa no puede ser separada fácilmente de la libertad de empresa que tienen los medios para gestionar sus recursos editoriales como

ellos prefieran. Quizá en la prensa esta situación es en la práctica inviable, pero en el sector televisivo sí que podría imponerse desde el momento en que los operadores ocupan un espacio radioeléctrico que pertenece al conjunto de la sociedad y que hacen un negocio a partir de él.

Gibbons (1997) señala acertadamente que *“es una cuestión abierta si la regulación de la propiedad de los medios es el mejor sistema para garantizar el pluralismo. Depende de si la regulación de la estructura de la industria puede realmente ofrecer pluralismo de opinión e información. Puede ser que, si existe un real compromiso para fomentar el pluralismo, algún sistema de regulación del contenido y sobre el acceso a los servicios asociados, podría ser un paso adelante”*.

Ahora bien, la necesidad de la intervención estatal en el ámbito del pluralismo puede ser perjudicial para el interés público si es aplicada con finalidades espúreas. *“Si los poderes públicos consideran que están perdiendo el control de importantes sectores de la comunicación, y quieren restaurar su influencia limitando el crecimiento de las empresas de comunicación, y con tales medidas sólo se pretende fomentar el control del sistema de comunicación por parte de los partidos políticos, entonces no constituye una acción de interés público”* (Sánchez-Taberner et al., 1993: 210)

2.3. Los argumentos de la industria

Las empresas consideran inaceptable cualquier imposición, sea a través de leyes sobre contenidos obligatorios o de control de la propiedad de los medios. Los más extremistas sostienen que el negocio de los medios de comunicación no debe recibir un tratamiento especial y que por lo tanto debe desaparecer toda regulación específica, y sólo le debe ser aplicable la política de protección de la competencia. Esta es la postura que sostendrá buena parte de la industria ante la propuesta de directiva de la Comisión Europea sobre el pluralismo (CE, 1997h).

La industria también argumenta que la concentración de propiedad no implica una concentración de contenidos. La concentración se realiza a nivel financiero y de servicios, pero no en los contenidos (VV. AA., 1988; Alexander et al.: 1993, 344). Más recientemente, Manuel Castells en una entrevista, remarcaba la poca integración funcional de los conglomerados:

“Por un lado, hay fusiones crecientes, estamos en la mayor etapa de constitución de grandes conglomerados que están diversificados en forma de redes. No son monolíticos, sino que están constituidos por una serie de unidades que tienen una extraordinaria autonomía dentro de ellos, que siguen sus propias estrategias, que a veces compiten entre ellas dentro del propio conglomerado y que, a su vez, están conectadas con otras empresas mediante un juego de alianzas estratégicas. Cada proyecto empresarial completo, si se mira con detalle, no refleja la estrategia del conglomerado al que pertenece, sino cómo ganar dinero en ese proyecto y en ese mercado. Con lo cual, a la vez, hay grandes conglomerados de captación de recursos, pero una enorme descentralización competitiva de los agentes económicos encargados de

traer dinero a este conglomerado, Por tanto, tenemos una situación extremadamente competitiva, pero no entre pequeñas empresas, sino entre segmentos de grandes oligopolios”¹⁴

Para Schiller (1998:25), esta autonomía esta condicionada por el mercado: *“Estos poderes de decisión aparentemente autónomos todavía tienen que aportar un beneficio. Con modos que no son necesariamente groseramente intervencionistas o manipuladores, crearán sus productos mediáticos para garantizar el beneficio. No se necesita una policía cultural en un sistema de mercado. El sistema de mercado es la ‘KGB’ y funciona de manera muy efectiva”*

Otro de los argumentos de la industria es identificar el pluralismo con el pluralismo de oferta. En definitiva, según las definiciones establecidas al principio del capítulo, se trata de identificar pluralismo con pluralidad. La capacidad de escoger es, como ya hemos analizado, uno de los componentes del pluralismo, pero también debe tenerse en cuenta el contenido diverso. En este sentido, el contenido homogéneo que la liberalización del audiovisual ha traído consigo en Europa es una muestra de cómo la pluralidad no basta y se ha pervertido el argumento del pluralismo. Como explican de forma gráfica Moragas y Prado (2000: 175,200), *“al amparo de esta filosofía [de la ‘desregulación’] crecen las ecuaciones liberalizadoras que se plasman en el siguiente enunciado: privatización=multiplicación de canales=aumento de la oferta=diversidad=Pluralismo. [...] Después del análisis de la parrilla de programación se puede realizar una revisión de la ecuación: privatización=multiplicación de canales=competencia=oferta homogénea=concentración=reducción del pluralismo”*

En este sentido, sigue siendo válida a nuestro juicio, la afirmación de Sánchez-Taberner: *“La homogeneización de los medios de comunicación proviene más del aumento del número de productos de comunicación similares que de una simple concentración de los medios de comunicación”* (Sánchez-Taberner, 1993: 177).

En el fondo tras esta concepción meramente cuantitativa del pluralismo, subyace la presunción de que el consumidor es libre de escoger el producto o servicio de información más adecuado para sus intereses. Como señala uno de los informes del Consejo de Europa (1992), la presunción de que el consumidor individual de medios desea y es capaz siempre de aprovechar la diversidad que se le ofrece es una construcción idealista. Las circunstancias le orientan hacia los contenidos ya conocidos y por tanto homogéneos (CdE, 1992). En el mismo sentido se expresan también Zeller y Giordano, (1999: 28): *“El sujeto individual, como receptor, no es infinitamente maleable ni una tábula rasa sobre la que se inscriben los mensajes con toda su fuerza ideológica (por el contrario, genera resistencias e interpreta a su manera), pero tampoco puede ejercer su subjetividad para modificar las distintas categorías de emisiones, las fórmulas de la*

¹⁴ La Vanguardia, 9-3-200.

programación o la concepción general del medio”

Graham y Davies (1997: 17) ofrecen un argumento de tipo económico para demostrar la dificultad del mercado para satisfacer las necesidades del individuo en materia de información:

“La razón por la cual las elecciones individuales a través del mercado no se adecúan exactamente a los deseos individuales es debido a las ‘externalidades’. Existen un conjunto de efectos causados por la compra de una persona que afectan a otras, pero que el mercado ignora. Los efectos pueden ser dañinos, como el caso de los atascos de tráfico derivados del uso del coche privado, o benéficos como es el caso de las vacunas –todo el mundo se beneficia del hecho que otras personas estén vacunadas. La existencia de externalidades significa que el mercado, abandonado a su suerte, produce demasiados desplazamientos en coche privado y demasiado pocas vacunaciones. Esta es la razón por la cual la gasolina está gravada por un impuesto muy alto y porque existen programas públicos de vacunación”.

En opinión de ambos autores británicos, en un sistema de mercado puro, los consumidores fragmentarán más la programación de lo que ellos realmente desean, mirarán menos programas de calidad de lo que es colectivamente deseable y los consumidores individuales pueden impedir el desarrollo futuro de buenos programas, porque los efectos benéficos sólo se recogen a largo plazo. El estado debe intervenir para evitar los fallos del mercado.

Cabello (1999: 42) rebate otro de los argumentos de la industria: *“Afirmar que cuando en algún mercado falta diversidad es porque no hay demanda de otros contenidos no es válido en todos los casos. Existen mercados que mantendrían ofertas plurales si se les presentaran; si no lo hacen es porque nadie pide lo que ignora”*

Como afirma Burgelman (1996), es necesario rebatir el credo postmoderno de la soberanía cultural de los ciudadanos-consumidores, definidos como carentes de valores: *“¿Sobre qué base se puede pretender que los ciudadanos no tienen necesidad de decisiones políticas? Cuando la instrucción obligatoria fue introducida a finales del siglo XIX, los ciudadanos tampoco la habían reclamado”*. En el mismo sentido se expresa Feintuck (1997), *“los medios en virtud de su poder e influencia, no pueden ser tratados como cualquier otro mercado, sino que los receptores de los productos de medios tienen expectativas no sólo como consumidores, sino también como ciudadanos”*. En un buen resumen, Quirós lo expresa de la siguiente manera: *“Las personas son libres en proporción directa a su cultura, no a su capacidad de consumo [de productos culturales]”*. Nieto (1999) sugiere que la solución consiste en una mayor educación del ciudadano, que le capacite para desestimar ofertas homogéneas: *“Si la audiencia se despojara de su anonimato, comenzaría a desaparecer el peligro de ciertas concentraciones informativas”*. Lange (1995) concreta esta idea con una propuesta: *“Mi opinión personal es que el concepto clave en las tentativas para atemperar los riesgos de la*

concentración de medios no son las leyes ni las medidas, sino la educación de los niños en el sentido crítico y la curiosidad”

3. Hipótesis dominantes en la investigación social

El efecto de la concentración económica de los medios de comunicación sobre el sistema social y político ha generado un amplio debate durante las últimas décadas en el ámbito de la teoría de la comunicación. Por un lado, la escuela crítica, que está formada por elementos heterogéneos –Escuela de Francfort, neo-marxistas, economía industrial, etc.–, considera que la concentración económica y su resultado, los grandes grupos globales de comunicación, son una amenaza para la diversidad de ideas, los principios democráticos o la igualdad, dado que la única preocupación de estas grandes multinacionales del entretenimiento es la de obtener beneficios. También supone una amenaza su poder económico y su derivado, el político: las diez primeras empresas del audiovisual del mundo facturan más de la mitad del volumen de negocios de las 50 mayores empresas audiovisuales del mundo: 90 millardos de dólares frente a 175 millardos de dólares (EAO, 1998). En el otro lado se sitúan algunos economistas y directivos de empresas de comunicación, quienes consideran que la concentración económica es la solución a las ineficacias y a la pobre productividad de ciertos mercados de medios. Aseguran que los grandes medios contribuyen a fortalecer la democracia al tener recursos suficientes para producir servicios y productos audiovisuales más variados y de más calidad. En una posición intermedia se encuentran aquellos que consideran que la concentración económica presenta efectos positivos y negativos que se equilibran o no dependiendo de cada caso. A continuación se presenta un breve resumen de sus posiciones respectivas.

3.1. La Escuela crítica

La escuela crítica posee un pensamiento mucho más amplio y profundo que el que será descrito en los breves párrafos que siguen. Se abordarán únicamente sus argumentos y reflexiones sobre la concentración de los medios de comunicación a efectos de una mejor comprensión del fenómeno.

Como explica Demers (1999), el marxismo es la fuente de la que nace la primera crítica a la concentración de medios de comunicación. Karl Marx predijo que la creciente alienación de los obreros del sistema capitalista provocaría la revolución y la emergencia de un estado comunista. La revolución era inevitable, afirmaba Marx, porque las concentraciones de capital produciría grandes diferencias entre los ingresos de la clase obrera y la capitalista. En los años 20 del siglo pasado, los seguidores de Marx advirtieron que tal revolución sólo se había dado en Rusia, un país campesino y casi feudal. La crisis teórica fue resuelta por la Escuela de Francfort. Defen-

dían que las clases trabajadoras no se habían emancipado porque los medios de comunicación y otras instituciones culturales habían alienado su conciencia de clase.

Después de la II Guerra Mundial, los miembros de la Escuela de Francfort, Adorno y Marcuse desarrollaron el concepto de industria cultural. La cultura producida y distribuida por los medios de comunicación no es una nueva forma de cultura popular o de cultura originada por los receptores, sino una cultura creada por la industria y dirigida al mercado. En este sentido, la autonomía cultural se pierde, pues se deja de crear la cultura como finalidad en sí misma, y se pasa a una cultura considerada como un medio para conseguir otras finalidades no culturales: económicas o comerciales, políticas o ideológicas, de entretenimiento o de mantenimiento de estructuras. En definitiva, la industria y el mercado imposibilitan cualquier posibilidad de utilizar los medios de comunicación para democratizar la cultura.

Habermas es el sucesor actual más conocido de la Escuela de Francfort; su obra, "Historia y crítica de la Opinión Pública" (1981), intenta ir más allá de la teoría crítica y considera la comunicación no sólo el problema central de la teoría social sino el motivo impulsor del materialismo histórico, que debe tratar de erigir la comunicación libre como el principio básico de la organización social.

Esta atención a la estructura de los medios desarrollará una corriente de estudios centrada en la perspectiva de industria cultural, que se desarrollará en Francia con Armand Mattelart y Bernard Miège y llegará a España de la mano de Enrique Bustamante, para pasar luego a Ramón Zallo y Juan Carlos de Miguel. Un ejemplo reciente de esta escuela es Sánchez González: "la determinación de la naturaleza, de las funciones y fines de los medios pasa por el examen de su propiedad y/o control" (1996:18). Este punto de vista supone una visión estructural y jerárquica de la comunicación, que está al servicio de intereses económicos y sobre todo ideológicos:

"La información es una modalidad de poder presente en toda estructura social, que guarda estrechas relaciones con los sistemas político y económico..... No es sólo el hecho de que los medios colectivos de difusión , los que sobreviven, se estén transformando en empresas capitalistas cuyo único, o prioritario, objetivo sea obtener beneficios económicos a toda costa;... Es que el capitalismo necesita para su expansión y hegemonía 'pacíficas' que no se ponga seriamente en tela de juicio la ideología del 'libre mercado de mercancías e ideas'"(Sánchez González 1996:9)

Es lógico que al analizar las consecuencias de la concentración económica en el sector de los medios de comunicación, la evaluación de esta escuela sea claramente negativa: "no creemos que sea prematuro manifestar de manera indubitativa y con las matizaciones oportunas que la concentración de medios se traducirá tarde o temprano en una merma de la diversidad y del

pluralismo”(Sánchez González 1996: 52)

Otro ejemplo más matizado, esta vez europeo viene de la mano de Cees Hamelink (1995:90), quien sostiene que *“la oligopolización en la industria de la comunicación tiende a socavar el derecho civil y político de la libertad de expresión. Este es el caso cuando la concentración actualmente hace disminuir el número de canales que los ciudadanos pueden usar para expresar o recibir opiniones. En mercados oligopolísticos es mucho más fácil para los intereses que lo controlan rechazar la distribución de ciertas opiniones. [...] La cuestión clave es si la consolidación crea condiciones estructurales adecuadas para la libertad efectiva de comunicación”*.

Para Quirós (1998: 226), la situación es crítica: cada vez existe menos libertad de información real en Europa. Su conclusión es que en los países de la UE se ha producido un proceso de concentración de medios tanto en el plano nacional como en el regional que otorga a la industria de la comunicación europea un perfil similar al norteamericano: *“Se ha favorecido la aparición de grandes multimedia y la consecuencia inmediata ha sido una drástica reducción de la pluralidad”* .

En Estados Unidos, la preocupación por la concentración económica de los medios nace a partir de la formación de las primeras cadenas de periódicos norteamericanas a principios del siglo XX. Algunos periodistas advirtieron del peligro que suponía la concentración de propiedad. En una cita clásica, el editor de la revista *“The Nation”*, Oswald Garrison Villard, señalaba en 1930 que *“no se puede mantener que el desarrollo de las cadenas sea saludable desde el punto de vista del público en general. Cualquier tendencia hacia la restricción, estandarización o concentración de poder editorial en una sola mano debe observarse con preocupación”* (Villard, 1930 citado por Sánchez Tabernero et al. 1993: 43 y por Demers, 1999: 65).

Tras la II Guerra Mundial, el proceso de creación de conglomerados de comunicación a partir de los años sesenta originó que todo una serie de autores norteamericanos se plantearan críticamente el proceso: Noam Chomsky, Herbert I. Schiller y sobre todo Ben Bagdikian (1990). Su perspectiva, a diferencia de la europea, está más dirigida hacia los efectos de la concentración y en el análisis de la acción de los grandes grupos de comunicación. La estructura de la industria no es tan determinante.

Para Schiller, la dimensión global de las empresas contrasta con la debilidad de las políticas nacionales, que son cada vez menos capaces de controlar y supervisar las multinacionales: *“La soberanía, nacional y cultural esta siendo erosionada constantemente. Las funciones de las escuelas públicas y las universidades, las bibliotecas, las artes y las humanidades están siendo asumidas por los nuevos asistentes de la instrucción pública –Time Warner, Turner, Disney/Capital Cities ABC, Viacom Paramount, etc.”* (1996).

Herman y McChesney (1999: 19), más moderados, advierten que los ‘sistemas privados de control de los medios’ son una amenaza al espacio público: *“en primer lugar porque se basan en un control por parte de los propietarios y, por lo tanto, suelen representar intereses de clase”, en segundo lugar por la concentración económica: “la propiedad de los medios se concentra cada vez en menos manos, alineando a aquéllos [a los contenidos] con los intereses de las grandes compañías”.*

Ambos autores acusan al sistema global de medios de tener defectos estructurales que *“limitan su servicio a la democracia y que incluso actúan como una barrera contra el desarrollo de gobiernos que tengan algún sentido. Tiende a fomentar el control centralizado de los medios por parte de una limitada élite del mundo de los negocios, cuyas ofertas se basan en los intereses de los anunciantes; éstos, a la vez, promocionan la abundancia del entretenimiento, la ausencia de controversias, limitan la participación pública y erosionan el sector público”* (Herman y McChesney, 1999: 298).

En el fondo de las afirmaciones de la escuela crítica subsiste la creencia de que la diversidad de propiedad es una condición esencial para la diversidad de opiniones que alimenta a una sana democracia, cuando sólo existe una tenue vinculación, una relación indirecta. Como ya hemos señalado, y corroboraremos con el análisis de los estudios empíricos, la concentración económica no tiene en sí misma una relación causa efecto con el pluralismo. Como señalan algunos expertos, a veces tiene un efecto positivo y otras veces negativo (Chevalier, 1993; Willems, 1996; Humphreys, 1996; Demers, 1999). Quizá el que mejor expresa esta posición es el británico: *“Sugerir que la expansión de poderosas corporaciones multimedia internacionales necesariamente constituye una amenaza al pluralismo es más propio de una presunción ideológica que la demostración de un hecho”* (Humphreys, 1996:226).

Además, la teoría crítica no tiene en cuenta la competencia entre los distintos medios. Es cierto que la prensa se concentra, pero también lo es que la oferta de televisión se multiplica. Sí que debe tenerse más cuidado en el ámbito de la comunicación local, pues la reducción de la oferta local de medios no puede compensarse con medios nacionales, porque los medios locales y regionales no cumplen las mismas funciones.

3.2. Escuela liberal

El análisis del pensamiento liberal en relación a los medios de comunicación es demasiado amplio para el objeto de estudio de esta tesis, por lo que los siguientes párrafos se centrarán estrictamente en la descripción de su posición respecto al fenómeno concreto de la concentración de medios.

La escuela liberal se ha apoyado tradicionalmente en el concepto del mercado como el mejor sistema distribuidor de productos y servicios. En este sentido, las ideas vehiculadas a través de los medios de comunicación, no

dejan de ser un elemento más que puede ser 'mercadeado'. Es la teoría anglosajona del 'marketplace of ideas'. Su tesis principal sostiene que el libre intercambio de ideas es el mejor test para la verdad. Al confrontarse con otras ideas falsas en un mercado público, la verdad –la mejor verdad– será aceptada socialmente. De la misma manera que el libre juego del mercado terminará ofreciendo a los consumidores los productos de la mejor calidad al mejor precio, se presume que la libre circulación y debate de todas las ideas facilitará la búsqueda y el hallazgo de la verdad, y, por tanto, conducirá el progreso humano.

El mercado de las ideas es cuestionado porque, como señala Sánchez González (1996:42), la verdad no emerge siempre cuando compite con la falsedad, pues a veces el que dispone de más medios o poder impone su verdad en el debate de ideas. Además, esta teoría vuelve a plantear la situación de un consumidor-ciudadano que es capaz de decidir soberanamente, cuando en la realidad está ya condicionado por numerosas circunstancias. La competencia tampoco cumple los deseos del consumidor.

A pesar de estas críticas, esta posición liberal está muy extendida entre el mundo económico. Un ejemplo: Montero y Brokelman (1998:493) consideran que *"el riesgo que la escasez y el carácter intrusivo de la televisión suponían tanto para el pluralismo como para la dignidad de la persona y para la formación de la infancia tiende a disminuir. Esto permite cuestionar la validez en el futuro de ciertos mecanismos de intervención públicos dirigidos a asegurar el pluralismo (político, pero también religioso, social, cultural o lingüístico) en el sector, propios de la televisión tradicional pero que no se han impuesto tradicionalmente a la prensa escrita"*.

3.3. Escuela intermedia

Existe un conjunto de investigadores que se sitúan entre la escuela crítica y la liberal. El norteamericano Gomery (1993) es uno de ellos: *"A pesar de las profecías catastrofistas de algunos ni el monopolio de los medios de Bagdikian (1990) es una realidad, ni estamos ante un sector mediático en perfecta, libre y abierta competencia como defiende el neoliberalismo de la escuela de Chicago"*. Para estos autores, la clave no está tanto en la estructura de la industria ni en el valor supremo del mercado, sino en las diversas circunstancias que influyen en la diversidad editorial, en el análisis de la acción de los medios. Tal como señala McQuail:

"Los intentos de identificar los efectos de la concentración de los medios sobre la acción revelan que es muy difícil demostrar un nexo concluyente entre ambos, más allá del comprobable en un caso determinado. Por una parte, esto se debe a la diversidad de los elementos de prueba requeridos, a menudo en niveles distintos de análisis. Por otra parte, se debe a que el proceso que vincula estructura [de los medios] con acción [de los medios] es complejo y a que sobre él influyen tantas variables que es imposible abarcarlas a todas adecuadamente"(McQuail, 1992)

Entre los autores que comparten esta visión se encuentran además de McQuail (1992), Gustafson, (1995), Humphreys, (1996), Willems, (1996), Doyle, (1997), Cabello (1999) y Demers, (1999). Gustafson explica que *“el problema central de la política de medios en Europa no es la concentración, la transparencia o el acceso al mercado. Es el pluralismo y la diversidad ofrecidos por los medios. Es aquí donde cualquier política de medios debe tener su punto de partida”*

Cabello (1999) señala que *“la perspectiva para verificar una posible situación de concentración en el mercado informativo no ha de centrarse únicamente en la titularidad de los medios. El contenido de los medios es un factor esencial”*

Quién quizá mejor expresa los argumentos de esta posición intermedia es Demers. Según el norteamericano, la perspectiva liberal no insiste suficiente en la función del control social de los medios, es decir, los medios globales, como la mayoría de los medios, producen contenido que concuerda generalmente con los intereses de sus accionistas así como con los valores e instituciones dominantes de la sociedad occidental. De este modo se legitiman los valores occidentales como el orden social y el capitalismo responsable, y las instituciones como las multinacionales. En cambio, la investigación muestra que los grupos o individuos que critican estos valores o instituciones tienen grandes dificultades para conseguir una cobertura informativa favorable en el la corriente dominante de los medios. En cambio, la escuela crítica –señala Demers–, no insiste suficientemente en las posibilidades de cambio social que aportan los medios. Aunque los medios refuerzan en sus mensajes el ‘statu quo’, la investigación en periódicos muestra que el contenido es más crítico respecto a los valores e instituciones dominantes a medida que el medio de comunicación crece y se hace más complejo. Tales críticas no siempre se traducen en cambio social, pero aumenta la probabilidad de cambio. Probabilidad que se ha confirmado en algunos casos durante el siglo XX: los medios han promovido o legitimado el aumento de derechos políticos de las minorías, de las mujeres, de los ecologistas, etc. (Demers, 1999: 6-7)

3.4. Estudios empíricos sobre la relación entre la concentración y el pluralismo

A principios de la década de los noventa, el Consejo de Europa (1992b) hizo público un informe que recogía los resultados de 14 estudios científicos previos que habían estudiado la relación entre el pluralismo y las concentraciones de medios, especialmente en el campo de la prensa escrita. El meta-estudio llegaba a la conclusión de que *“ningún consenso se desprende sobre la existencia de pruebas científicas suficientes para concluir que el nivel actual de concentración tiene efectos negativos. [...] Una mayoría de estudios indica que los efectos son nulos; que las ventajas e inconvenientes de la concentración se anulan”* (CdE, 1992: 28). Un parte de los estudios mostraba además que las rutinas y actores internos en materia de reproducción de informaciones influían más

en el producto final que cualquier otro factor externo, e independientemente de las estructuras de la propiedad y del mercado. El meta-estudio concluía igualmente que no existía relación entre competencia y diversidad de mensajes, pues dos periódicos en competencia tendían a dar el mismo contenido, si no existía el factor precio como factor de diferenciación por el fenómeno de la duplicación competitiva.

En un estudio más moderno, De Bens, y Østbye (1998), muestra que el número de cabeceras ha descendido en Europa en los últimos años, un proceso que ya verificaba en 1993 Sánchez-Taberner et al (1993), y los sucesivos informes del Consejo de Europa sobre concentración. Ambas investigaciones destacaban que, tras el análisis de varios casos de concentración, han encontrado ejemplos en los que se da una pérdida de autonomía editorial tras una concentración y ejemplos en los que la identidad es preservada gracias a la concentración.

McQuail (1992) también se pregunta si el monopolio afecta al contenido, y recurre también al análisis de varios estudios sobre la relación entre concentración y prensa periódica. Sus resultados indican, según McQuail, que no se han podido *“identificar efectos generales claros sobre el balance de costos y beneficios que las condiciones monopolísticas traen como consecuencia para la acción [de los medios].”*

Por último, Demers (1999: 91) analiza en primer lugar 18 estudios que han examinado el impacto de la propiedad sobre el contenido editorial. De ellos, ocho muestran que los periódicos asociados a una cadena son más ‘atrevidos’ en sus denuncias y editoriales que los periódicos independientes, siete no aprecian diferencias o muestran resultados mixtos, y tres sugieren que los periódicos independientes son más enérgicos. La estudios empíricos, concluye Demers, no demuestran que la propiedad conjunta de periódicos sean necesariamente mala para el pluralismo, ni viceversa.

Seguidamente expone un estudio realizado por él mismo en el que se quería comprobar si los propietarios de los periódicos con una estructura más grande y compleja ejercían un menor control sobre el contenido en favor de los periodistas y editores. Los datos recogidos tras la respuesta de 269 periódicos norteamericanos confirmaban la hipótesis de partida. Cuanto mayor es el grado de concentración, mayor es el número y la proporción de las editoriales y las cartas al director que son críticas con los valores, instituciones y autoridades dominantes (Demers, 1999).

4. Conclusiones

Del estudio del concepto del pluralismo y de su relación con la concentración económica pueden aportarse las siguientes conclusiones:

- 1.- Los términos pluralismo y diversidad sólo tienen sentido y pueden aplicarse a los medios si éstos son considerados como parte importante, aunque no exclusiva, en la formación de la opinión pública.
- 2.- El pluralismo es la expresión de la diversidad en los medios y abarca programas, formatos, géneros, entretenimiento y tratamiento de las noticias. El pluralismo es un objetivo común aplicable al sector público y al sector privado.
- 3.- La vinculación entre concentración económica y el pluralismo es indirecta y no es una relación necesaria. Pertenecen a dos órdenes distintos: la concentración de medios es un hecho tangible, medible, en cambio el pluralismo, como la libertad de expresión es más difícil de cuantificar.
- 4.- La relación entre pluralidad (más de un medio) y pluralismo no es automática, pero puede ser beneficiosa si se cumplen ciertas condiciones. La clave está en determinar si existe o se verifica una diferencia en el contenido editorial.
- 5.- La homogeneización de los servicios audiovisuales se debe más a la competencia que a la estructura concentrada de la industria. La liberalización del audiovisual ha proporcionado más pluralidad, aunque similares o inferiores niveles de variedad.
- 6.- La intervención del Estado para proteger el pluralismo está justificada en razón del bien común, siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad. El mercado no contempla las externalidades del consumo audiovisual. El poder público no debe utilizar las leyes anticoncentración para controlar el sistema de comunicación.
- 7.- El pluralismo es una cuestión, como la democracia, de equilibrios. En este caso, entre fuerzas del mercado imperfectas y regulaciones imperfectas (Brenner, 1993: 175). No es tan importante el qué se regula, como el cómo se regula: su aplicación en el día a día. El problema es de cultura democrática.

Capítulo IV

La convergencia

A pesar de su origen común, los sectores de las telecomunicaciones y el audiovisual han vivido durante muchos años separados por todo tipo de barreras jurídicas, políticas, tecnológicas, económicas,... Sin embargo, en los últimos 15 años estos límites han ido desdibujándose en un proceso que ha recibido el nombre de convergencia. En paralelo, la economía mundial ha acelerado su cambio de escala: de un ámbito continental, modelo dominante hasta los años 70, ha evolucionado hacia la mundialización de la economía liderada por los tres miembros de la tríada: Estados Unidos, Europa y Japón (Ohmae, 1991).

En este contexto cada vez más competitivo, los movimientos externos de las empresas se han multiplicado y raro es el día en el que no aparezcan en la prensa noticias sobre acuerdos, fusiones o empresas de riesgo compartido ('joint-ventures'). Sea por moda o necesidad, la tendencia se ha extendido también a los sectores del audiovisual y de las telecomunicaciones, que además cuentan con los avances técnicos como importante motor de aceleración, especialmente la digitalización de la información, que actúa como mínimo común denominador tecnológico. Las alianzas entre operadores de telecomunicaciones y medios de comunicación se han multiplicado en los últimos años. En Europa, para desarrollar las plataformas digitales; en Estados Unidos, para desarrollar servicios de internet o interactivos que circulen por las redes de cable. Es la entrada de France Télécom, Telecom Italia y Telefónica en el mercado de la comunicación, de las alianzas entre Microsoft y la NBC o de MCI y News Corp. para desarrollar servicios innovadores y, sobre todo, la expresión máxima de la convergencia: la fusión entre AOL y Time Warner.

Los investigadores en comunicación deben aportar las interpretaciones y las respuestas a un buen número de preguntas. Los sectores de las telecomunicaciones y el audiovisual, tan dinámicos si se analizan por separado, ¿convergen realmente como se nos viene anunciando desde hace una década? Si es así, ¿cuáles son los puntos de encuentro?, ¿cuáles son los rasgos de cada sector en su estrategia de crecimiento?, ¿existen diferencias entre las empresas europeas y estadounidenses?, ¿cuál es su impacto en la concentración de medios y el pluralismo? La respuesta a estos interrogantes no es fácil ni unívoca, pero abordaremos su análisis una vez que hayamos definido lo que entendemos por convergencia.

1. *El concepto de convergencia*

El mundo de las telecomunicaciones y el audiovisual presentan en su origen pocas concomitancias. En el plano jurídico e histórico han sido dos mundos separados desde sus inicios. En cambio, en el plano tecnológico sus relaciones han sido muy estrechas a partir del momento en que las señales de radiodifusión han utilizado redes de telecomunicación para llegar al público. Era un servicio ofrecido por las empresas de telecomunicaciones. La relación durante muchos años se ha reducido a una pura prestación de servicios, una situación que tiene su causa en el origen histórico y la primera ordenación jurídica de cada sector.

1.1. Las 'des-relaciones' históricas entre las telecomunicaciones y el audiovisual

En el origen, las telecomunicaciones y el audiovisual sufrieron un proceso de indefinición en el modelo jurídico y de gestión que les era aplicable. Es clásica la inversión de finalidades que sufrieron el teléfono y la radio; el primero, según sus inventores, era ideal para escuchar conciertos a distancia, mientras que el segundo era ideal para la comunicación punto a punto, especialmente en la navegación, como propugnaba Marconi. Finalmente sus usos sociales, cambiaron su naturaleza jurídica.

La concesión administrativa de las líneas de diligencias en los siglos XVIII y XIX fue el precedente que guió a los gobiernos a la hora de establecer el control estatal sobre las telecomunicaciones o cualquier otro medio de transporte. El modelo consistía en que el estado concedía la licencia exclusiva de explotación de una línea de transporte a un operador privado a cambio de que éste se comprometiera a llevar a toda persona que lo deseara. Es el antecedente del 'must carry' anglosajón, la obligación de 'transportar' cualquier objeto como imposición para obtener una licencia exclusiva de transporte. Este modelo fue aplicado principalmente al mundo de las telecomunicaciones en Estados Unidos y algunos estados europeos como España, donde la compañía de telecomunicaciones aunque bajo control estatal, tenía estatuto de empresa privada.

En cambio, como se ha descrito en el punto 6.1 del capítulo I, en el caso de los medios de comunicación la ordenación jurídica fue muy distinta. Los estados pronto se dieron cuenta del potencial de los medios de comunicación y su naturaleza claramente diferente al implicar una relación punto a masa, en vez del punto a punto de las telecomunicaciones. El hecho de usar un espacio público, el espacio radioeléctrico, facilitó que el estado se apropiara del control, y casi siempre de la gestión, de los nuevos medios.

La separación de los dos sectores se prolongó durante buena parte del siglo XX. La división empezó a disolverse de forma indirecta a través del

desarrollo de las redes de cable en Estados Unidos y Europa a principios de la década de los setenta. Todavía era una comunicación punto a punto, pero que servía servicios de televisión dirigidos al público. Paralelamente empezó una primera convergencia tecnológica entre el naciente sector de la informática y el de las telecomunicaciones: la aparición de redes de datos, la aplicación de minicircuitos y microprocesadores a las tecnologías de las telecomunicaciones, el desarrollo de bases de datos de clientes y de facturación...

En el plano teórico surgen, como hemos descrito en el punto 7.3.1 del capítulo I las primeras concepciones teóricas sobre el futuro de la sociedad postfordista. En la década de los setenta, se habla de la sociedad postindustrial y de la informatización de la sociedad. En la década siguiente, los planteamientos teóricos son relegados a un segundo plano ante las promesas de las tecnologías como el cable y el satélite. En la última década del siglo XX, tras el fracaso de ciertas tecnologías, como la televisión alta definición o el videotexto, se plantea una nueva frontera: la convergencia. El motor que la impulsa es la digitalización de cualquier señal, sea de telecomunicación o del audiovisual, que permite además una gran compresión de la señal.

1.2. El significado plural de convergencia

Los conceptos de convergencia, multimedia, sociedad de la información, autopistas de la información, etc., son empleados a menudo como sinónimos para reflejar una misma realidad bajo diversas perspectivas. Son términos ‘contenedores’, en los que fácilmente pueden incluirse fenómenos diversos y ámbitos que se solapan (KPMG, 1996: 85-87). Por ejemplo, la convergencia puede referirse a la transformación de la industria (Bennet y Adamson, 1995; Burgelman, 1995); al conjunto de nuevas industrias y servicios, la industria multimedia; a la infraestructura física capaz de distribuir servicios convergentes (UIT, 1995); o incluso a internet (Gates, 1995).

La confusión semántica puede ser grave, pues con frecuencia esconde diferencias de fondo importantes. Por ejemplo, se confunde a menudo multimedia con convergencia; pues, para algunos expertos, multimedia es el sector cuya actividad abarca varios soportes de comunicación: prensa, cine, radio, televisión, disco, ... (OEA, 1996: 54; Parés, 1995: 149). Otra línea de investigación considera el multimedia como un concepto más restrictivo centrado en la interactividad y lo definen como el sector que tiene por finalidad la creación de nuevos contenidos, tecnologías o servicios que ofrecen una interacción y una distribución simultánea de sonido, imagen, datos y texto; es la industria del CD-ROM, internet, vídeo bajo demanda, etc. (Dang-Nguyen y Le Traon, 1995; Quélin, 1995: 26; Burgelman, 1995: 57).

1.3. Definición de convergencia

El término de convergencia parece más adecuado que el de multimedia

pues, además de aportar un matiz de *proceso en marcha* muy interesante, se elimina cualquier ambigüedad al poderse añadir cualquier calificativo: convergencia tecnológica, económica, jurídica, de servicios, de actores, de terminales, de mercados... (Garnham, 1994: 10-15; 1999). La convergencia también puede analizarse a partir de un criterio cronológico: la convergencia primaria, cuando a principios de los 80 las empresas de telecomunicaciones integraron la informática en sus redes; la convergencia secundaria, la que concierne a las telecomunicaciones y a la industria de la comunicación; y la convergencia terciaria, que supone la incorporación de otras industrias a la convergencia secundaria: financiero, distribución, turismo,... (Bennet y Adamson, 1995: 2).

En nuestro caso nos acogemos a la definición de convergencia elaborada por Burgelman que define la convergencia como *“la reunión de dos mundos de la comunicación (telecomunicaciones y audiovisual) que gracias a la informática pueden converger en tres niveles: tecnológico, de actores y de servicios”* (Burgelman, 1995: 54). Esta es la definición recogida en un sentido amplio por la Comisión Europea en el Libro Verde sobre la convergencia entre el audiovisual y las telecomunicaciones(1997b). Tanto Burgelman como la Comisión señalan que la convergencia tecnológica es una realidad gracias a la digitalización, pero que, en cambio, a diferencia de lo que muchas veces se piensa, la convergencia de redes no se ha producido. La red de cable y la red telefónica siguen existiendo en paralelo, y no se ha desarrollado la estructura FTTH (Fiber to the Home), la auténtica red convergente, porque existe una incertidumbre en la capacidad de los nuevos y viejos servicios para amortizar la nueva red. En el próximo apartado, se estudia con detenimiento los niveles de la concentración de actores, denominada también convergencia estructural, como primer paso en la investigación de la relación entre pluralismo y convergencia.

2. La convergencia estructural

La tecnología es una condición necesaria pero no suficiente para que se produzca la convergencia de servicios y de empresas. La tecnología presenta oportunidades y riesgos nuevos para las empresas; su reacción viene determinada por un conjunto de aspiraciones e incertidumbres, que son enumeradas por Prosser, Goldberg y Verhulst (1996: 32-32):

- Incertidumbre industrial. ¿Qué infraestructura triunfará? ¿Qué aplicaciones? ¿Qué terminal? Los actores son prudentes, pero al mismo tiempo tiene miedo a perder las oportunidades de la convergencia: *“Pretenden estar en todas partes en caso de despegue; pero nunca solos en caso de fracaso”* (Tremblay, 1995)
- Alcanzar una masa crítica de usuarios para las nuevas aplica-

ciones o servicios

- Superar las barreras legales o regulatorias para aprovechar la desregulación
- La necesidad del desarrollo de nuevos servicios de valor añadido en respuesta de la creciente demanda y como consecuencia del declinar de su negocio tradicional
- La necesidad de socios como una precondition para el desarrollo de las infraestructuras, sea la red de banda ancha o los descodificadores de la televisión digital. Por ejemplo, el coste de una estructura FTTH, (Fiber to the Home), es decir, de fibra óptica hasta el abonado, se cifraba en 333 millardos de euros en la Unión Europea – unos 55 billones de pesetas. (IMO: 1995)
- La disminución de las barreras de entrada por el descenso de precios en el coste de la distribución
- La perspectiva de una fuerte competencia intermodal e intramodal (cable-satélite-terrestre, con hilos-inalámbricos) y la llegada de nuevos grupos de otros sectores
- La necesidad de flexibilidad a causa del cambio tecnológico global que se desarrolla a ritmo de tiempo real. Hemos entrado en la era de la reestructuración de la industria en tiempo real, la formulación de la política en tiempo real, y el cambio social en tiempo real

Las barreras que desaparecen y las tecnologías que facilitan la entrada en nuevos mercados posibilitan un acercamiento industrial entre los sectores del audiovisual y las telecomunicaciones ¿Hasta qué punto esta potencialidad de convergencia deviene real en las empresas? La respuesta, aunque incompleta, nos lo proporcionan diversos estudios realizados sobre la convergencia estructural a mediados de la década de los ochenta. Su análisis nos indicará si el tan pregonado matrimonio de tecnologías se consuma en la vida real de las empresas, o si por el contrario sólo se trata de un amistad que no va más allá del mútuo interés. Se trata de proporcionar nuevos datos que nos ayuden a saber si la convergencia tecnológica tiene la fuerza suficiente para unir dos sectores con competencias, cultura empresarial y negocios hasta hace bien poco muy alejados.

2.1. Estudios sobre la convergencia estructural

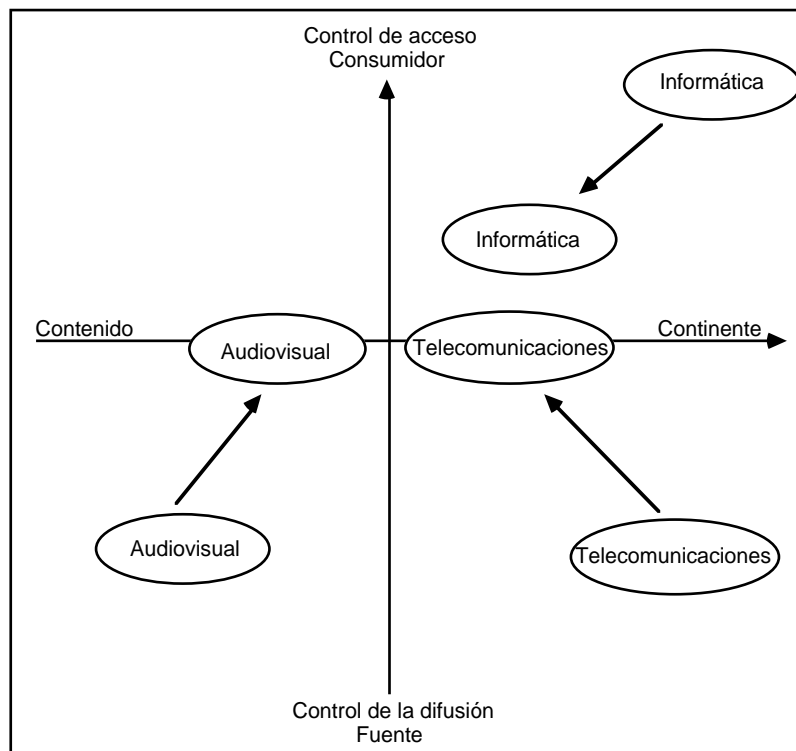
Para intentar discernir la realidad de esta convergencia estructural hacen falta estudios basados en datos empíricos, es decir, que contabilicen las acciones de cada sector y los pongan en común para deducir tendencias que no sean meras hipótesis. De momento, los estudios realizados hasta la fecha son escasos, pero significativos (Dang-Nguyen & Le Traon, 1995: 203-226;

Fontaine & Pouillot, 1996; Llorens-Maluquer, 1999b).

El primer estudio corresponde a Dang-Nguyen y Le Traon, de la Escuela de Telecomunicaciones de Brest (Francia). En sus estudio señalan que los acuerdos son la parte integrante y casi preponderante de las estrategias de los actores en el entorno de convergencia. Una estrategia lógica ante un entorno cambiante y todavía no muy definida. En su investigación estudian las estrategias de los actores del sector audiovisual y de las telecomunicaciones y la informática a partir del estudio de 331 acuerdos inventariados a partir de 1993 hasta 1994. Su análisis muestra que sólo el 4% de las alianzas afecta a los tres sectores. Los acuerdos convergentes entre el audiovisual y las telecomunicaciones llegan al 10,3%, y las del audiovisual con la informática alcanzan un importante 23,3%. Para los autores el papel más activo del sector audiovisual se debe a que, al igual que la informática, está más abierto a la competencia que el de las telecomunicaciones que todavía estaba en puertas de una liberalización europea que llegaría en 1998. Esta deducción se confirmará en el estudio de Llorens-Maluquer (1999b) en el que –al estudiar los acuerdos posteriores de 1995 y 1996–, el papel de los operadores de telecomunicaciones será mucho más activo. El estudio analiza también la incidencia concentrativa de los acuerdos estudiados. Los resultados muestran que la industria del contenido es más abierta en el entorno de convergencia al permitir la entrada de nuevos actores.

Por lo que hace referencia a las integraciones verticales, el estudio francés de Dang-Nguyen muestra que la digitalización aporta una relativa independencia entre el contenido y el soporte. De los 99 acuerdos clasificados como integración vertical, eran concentrativos 27, mientras que el resto 72 suponían la creación de nuevas entidades. Ambos autores franceses construyen un modelo teórico que expresa gráficamente las estrategias de cada sector, en el que se aprecia una ampliación de las áreas de influencia (Figura 5).

Figura 5: Estrategia de los sectores en un entorno de convergencia



Fuente: Dang-Nguyen y Le Traon, 1995: 212

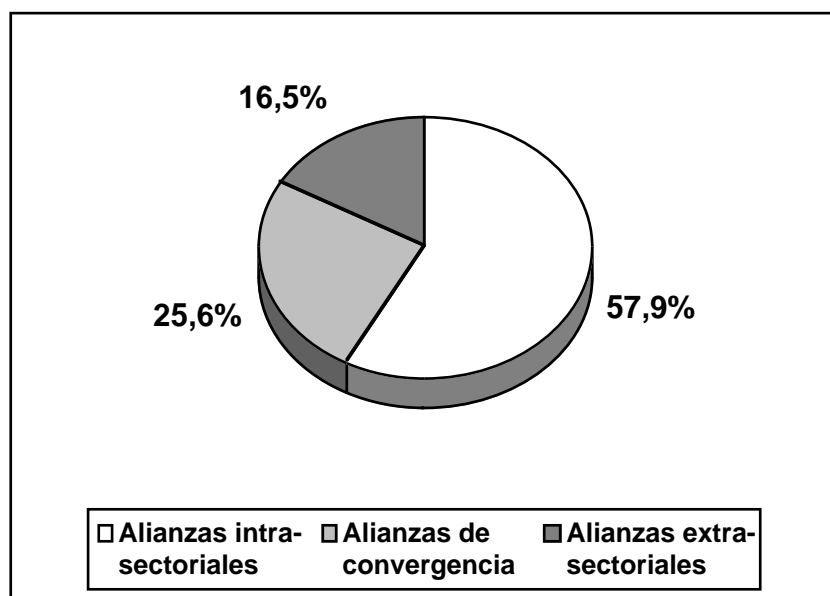
El sector informático se desplaza hacia el control del contenido, a través de los programas; y del continente, mediante el material. Por su parte las telecomunicaciones se mueven hacia el control de acceso y una mayor presencia del contenido, pues ya disponen de un control sobre la distribución y el continente con las redes. El audiovisual, en un entorno de convergencia, se desplaza hacia el centro para intentar controlar el acceso al cliente final. Por tanto, concluyen, el sector convergente se estructura en torno a al control de los contenidos y el acceso al cliente final.

El segundo estudio, obra de Fontaine y Pouillot (1996), se centraba en el análisis estratégico en los sectores del audiovisual y las telecomunicaciones. Su objetivo era proponer un esquema gráfico de las estrategias de los grupos de cada sector a partir de una muestra de ejemplos de alianzas ocurridas en el transcurso de los diez años anteriores al estudio. El resultado del estudio permitía describir cuatro categorías principales de las alianzas en el terreno de la convergencia. Una primera, denominada extensión, dirigida a ampliar los mercados geográficos; una segunda denominada evolución, encaminada a invertir en sectores conexos; una tercera de consolidación a fin de controlar el mercado para mejorar la rentabilidad, y una última de integración para controlar una filial para mejorar la rentabilidad.

El estudio de Llorens-Maluquer (1998b), realizado entre los años 1995 y 1996 analizaba 181 acciones de 416 empresas en el sector convergente del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática. Según los resultados, las alianzas entre empresas del mismo sector o intra-sectoriales representaban el

57,9% del total; un 16% se realizaban con empresas ajenas a los tres sectores; y un 25,6% eran alianzas fuera del sector de origen, es decir convergentes, de ellas casi el 9% representaban alianzas entre el sector audiovisual y las telecomunicaciones (Cfr. gráfico 13 y tablas 14, 15 y 16)

Gráfico 13. Porcentaje de acuerdos entre los sectores del audiovisual, telecomunicaciones e informática



Fuente: Llorens-Maluquer (1998b).

Tabla 14: alianzas intrasectoriales

Telecomunicaciones - Telecomunicaciones	24,4%
Informática - Informática	12,6%
Audiovisual - Audiovisual	20,9%
Suma Tabla 14	57,9%

Fuente: Llorens-Maluquer (1998b).

Tabla 15: alianzas de convergencia

Telecomunicaciones - Informática	8,4%
Audiovisual - Informática	5,5%
Audiovisual - Telecomunicaciones	8,9%
Audiovisual-Informática-Telecomunicaciones	2,7%
Suma Tabla 15	25,6%

Fuente: Llorens-Maluquer (1998b).

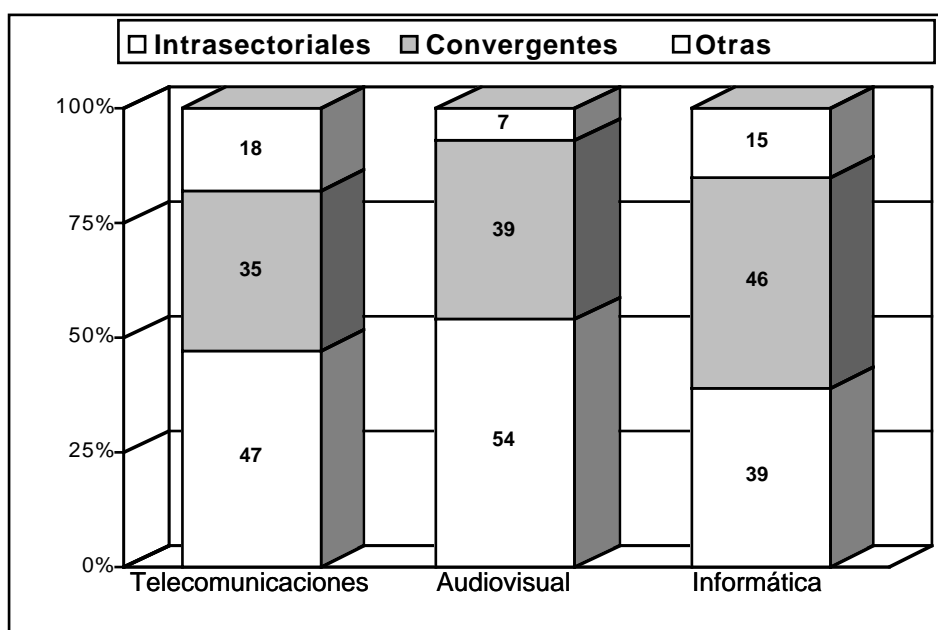
Tabla 16: alianzas con otros sectores ajenos a la convergencia

Audiovisual - Otros	2,7%
Informática - Otros	4,4%
Telecomunicaciones - Otros	9,4%
Suma Tabla 16	16,5%

Fuente: Llorens-Maluquer (1998b).

Para determinar con mayor exactitud el peso de la estrategia de convergencia de cada sector conviene conocer la diferencia entre el porcentaje de las alianzas intrasectoriales y las de convergencia. (Gráfico 14).

Gráfico 14: Distribución de las alianzas por sectores



Fuente: Llorens-Maluquer (1998b).

Los datos más destacables revelan que el audiovisual presenta una naturaleza bicéfala: es el sector con menos apertura, pues más de la mitad de sus operaciones las realiza con empresas de su mismo ramo, pero es bastante activo en las operaciones de la convergencia. En cambio, el sector informático es el más abierto al exterior y el que presenta más operaciones de convergencia; el sector de las telecomunicaciones presenta un punto intermedio, con una fuerte presencia de actores extra-sectoriales no convergentes. De estos datos, se puede deducir que tanto las telecomunicaciones como la informática están más abiertas a buscar aliados en otros sectores externos a la convergencia. Lo contrario ocurre con el audiovisual; su salida natural hacia otros sectores pasa por los sectores convergentes: la distribución y la digitalización (las telecomunicaciones y la informática). En cambio, las sociedades de telecomunicaciones se relacionan más con otros actores (grupos industriales, financieros, etc.). La desreglamentación del

sector y las privatizaciones pueden explicar esta tendencia.

En cuanto al perfil de las alianzas, el estudio muestra que en números absolutos, es decir, mezclando los datos de todos los sectores, los acuerdos predominan (33%), si bien las modalidades que implican directamente un desembolso de los recursos de la empresa (compra, fusión y joint-venture) superan la mitad de las alianzas inventariadas (Cfr. Tabla 17).

Tabla 17: Clases de alianzas

Acuerdos	33,5%
Compra	26,6%
Joint-venture	23,3%
Participación Financiera	15,1%
Fusión	1,5%

Fuente: Llorens-Maluquer (1999b).

De nuevo, para considerar cómo afectan estas cifras a cada sector el estudio subdivide los datos para analizar mejor las relaciones que se dan entre la fórmula escogida para la alianza y cada uno de los sectores. En lo que hace referencia a los acuerdos dentro del mismo sector, la tabla 18 muestra que mientras las telecomunicaciones escogen el desembolso financiero, –compra (40,9%), joint-venture (22,7%) o participación financiera (22,7%)–, el audiovisual prefiere los acuerdos (50%) por delante de las compras (21%) y las joint-ventures (18,4%). El mayor poder financiero de las empresas de telecomunicaciones explica este comportamiento agresivo, especialmente importante en Estados Unidos, donde las sociedades están fragmentadas a distintos niveles (operadores de larga distancia, regionales y locales).

Tabla 18: Clases de alianzas según el tipo de acuerdo

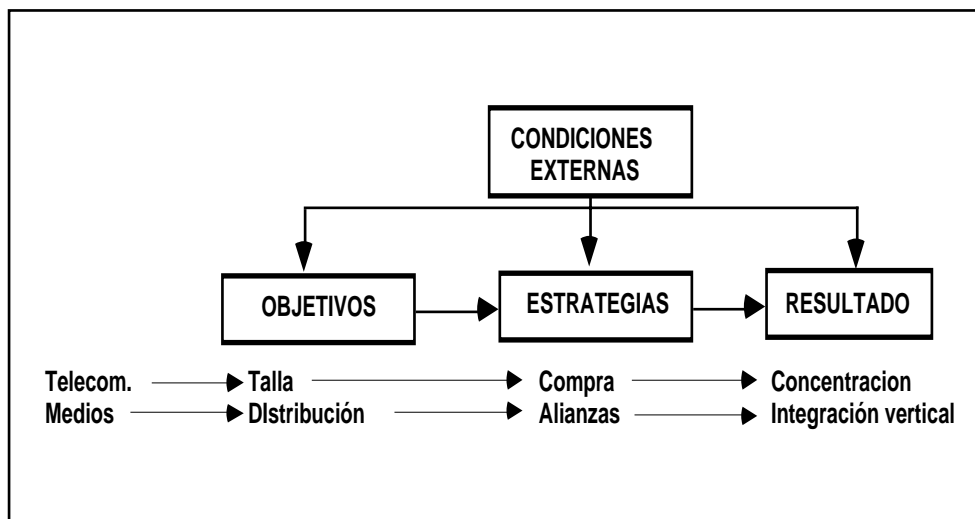
	Compra	Fusión	Acuerdo	Joint-Venture	Particip. Financ.
Telecom.-Telecom.	40,9%	4,5%	9%	22,7%	22,7%
Audiovisual-Audiovisual	21%	0	50%	18,4%	10,5%
Informática-Informática	36,3%	4,5%	45,4%	9%	4,5%
Informática-Audiovisual	0	0	70%	20%	10%
Telecom.-Audiovisual	18,7%	0	25%	37,5%	18,7%
Telecom.-Informática	33,3%	0	40%	13,3%	13,3%

Fuente: Llorens-Maluquer (1999b).

La diferencia en el tamaño financiero entre las empresas de telecomunicaciones y las del audiovisual y su dispar fortaleza financiera, implica

que en líneas generales los operadores de telecomunicaciones sigan una estrategia de compra o adquisición, mientras que el sector audiovisual prefiere la cooperación que ofrecen las empresas compartidas o joint-ventures (Cfr. Figura 6).

Figura 6: Esquema de la actuación de las empresas



Fuente: Coune, La Vallee y Llorens-Maluquer, 1997: 24

2.2. Etapas de la convergencia empresarial

La convergencia estructural es un proceso que no puede reducirse a un periodo determinado, sino que se ha desarrollado por fases sucesivas que iban aumentando el nivel de integración entre ambos sectores. Una primera fase de integración consistirá en la gestión de las redes de televisión por cable por parte de operadoras de telecomunicaciones. Una segunda fase, más activa, se concretará en la participación en el accionariado de las plataformas de televisión digital. En esta fase, se dará el máximo de integración empresarial entre ambos sectores cuando se algunas operadoras de telefonía comprarán y gestionarán empresas audiovisuales. Un tercera fase se situará en terreno neutral: se trata de la entrada de los 'telcos' en el negocio de los nuevos servicios multimedia y de internet, un terreno en el que el audiovisual también participara. Un caso especial de integración convergente que inaugura una nueva época es la de Time Warner y America On Line.

2.2.1. La televisión por cable

En Europa, el primer campo de maniobras de la convergencia entre el audiovisual y el sector de las telecomunicaciones es sobretudo el negocio de la televisión por cable. El modelo de negocio de la telefonía vocal es muy similar al de la televisión del cable y el despliegue de la infraestructura presentaba muchas sinergias con la del par de cobre. A medida que las redes de cable se despliegan por Europa, los operadores de telecomunicaciones, la mayoría públicos, asumen su control o al menos dominan la mayoría del mercado. La fortaleza financiera de que disponen les permite las inversiones

costosísimas del despliegue de una red que duplica la telefónica. De momento, son meros distribuidores de contenido, pero perciben el valor añadido que aportan los contenidos a las redes de cable. Las negociaciones con los proveedores de contenidos y el reparto del abono serán elementos que serán de vital importancia para el desarrollo futuro de nuevas acciones de convergencia. Esta línea de aproximación a través de las redes de cable ha sido detenida por Bruselas, como se detalla en el Capítulo V, con la obligación de desinvertir o separar jurídicamente las operaciones de telefonía de las de la televisión por cable. De esta manera, se espera conseguir una infraestructura que compita con la red telefónica.

2.2.2. La televisión digital

El desarrollo de la televisión digital implica de nuevo un gran desembolso financiero que las empresas audiovisuales no están en condiciones de aportar salvo las más fuertes como Canal+. Su desarrollo implica además dominar una tecnología muy compleja que abarca desde los decodificadores hasta el complejo sistema de facturación. Por su parte, las empresas de telefonía en Europa son conscientes que deben afrontar el reto de la liberalización del sector a partir de 1998, fecha impuesta por la Unión Europea. Para evitar una caída en su cuenta de resultados, una estrategia es diversificarse. Son empresas de mucha liquidez que pueden entrar en un sector de riesgo siempre que ofrezca buenas perspectivas de rentabilidad. Como consecuencia, los operadores de telecomunicaciones entran en la televisión de pago: son los casos francés (TPS con France Télécom), español (Telefónica con Vía Digital) e italiano (Telecom Italia con Stream).

2.2.3. Más allá de la convergencia tradicional: Telefónica

España es el primer país en el que la convergencia estructural avanza un paso más. En julio de 1997, se anuncia la compra de Antena 3 Televisión por parte de Telefónica. Es la primera vez que una empresa de telecomunicaciones compra una emisora de televisión generalista en abierto y además asume su gestión. Antena 3 TV será la primera piedra de una larga serie de compras en medios de comunicación de la operadora española, hasta formar el segundo gran grupo de comunicación en lengua española: Telefónica Media. La operación, contemplada desde el punto de vista estrictamente empresarial, causó sorpresa entre el sector de las telecomunicaciones y preocupación en el del audiovisual. Según sus promotores, la operación respondía a una lógica económica: en un entorno en el que las infraestructuras se multiplican (satélite, cable, teléfono, LMDS, ADSL), el contenido, y especialmente el contenido audiovisual, es el que dará tráfico a estas redes y permitirá amortizarlas, además de permitir fidelizar a los clientes y ofrecer valor añadido. Así se expresaba, su presidente, Juan Villalonga en unas declaraciones recogidas en el verano de 1997:

“No podemos ser únicamente carriers, ya que nuestro norte es satisfacer las

crecientes necesidades de nuestros clientes. El valor añadido de los contenidos, su capacidad para decidir la adhesión a una u otra compañía y su papel decisivo para fidelizar sus clientes, hacen imprescindible que la televisión y sus derivados se integren en el negocio global de las telecomunicaciones”¹⁵.

La estrategia de Telefónica será seguida por Telecom Italia, en el año 2000, al anunciar su filial dedicada a las páginas amarillas, ‘Seat Pagine Gialle’, la compra de las dos cadenas de TeleMontecarlo (TMC). Los contenidos producidos por TMC 1 y TMC 2 podrán ser usados en las diferentes empresas del grupo y en el UMTS, la tercera generación de telefonía móvil¹⁶. Ambas operaciones, la española y la italiana, no han dado el resultado esperado y existe un replanteamiento que prima el nuevo negocio de base: la telefonía móvil.

La preocupación por la entrada de las grandes operadoras de telecomunicaciones en el sector audiovisual viene dado por su tamaño y sus cifras de facturación que superan al audiovisual en un factor de 10 a 1 (Telefónica vs. Prisa). Sin embargo, la integración también puede darse en el otro sentido: que medios de comunicación participen o operen en el negocio de las telecomunicaciones. Murdoch a través de News Corp. dispone en Australia de un operador de telefonía móvil con 1 millón de clientes bajo la marca ‘One Tel’, que también opera en Europa con 1,5 millón de clientes. El grupo de medios sueco Kinnevik, creador de la primera televisión comercial sueca y del periódico gratuito de alcance mundial ‘Metro’, dispone de la marca ‘Tele2’, que posee cerca de 10 millones de clientes en sus servicios de telefonía. En Irlanda, el fundador de Independent News and Media, Tony O’Reilly, mostró su interés por comprar Eircom, operadora de telecomunicaciones irlandesa. La adquisición estaba valorada en 2,6 millardos de Euros¹⁷.

2.2.4. Los nuevos servicios interactivos

Una tercera área de convergencia entre el audiovisual y las telecomunicaciones es el desarrollo de los servicios y redes interactivas. Todos están interesados en que se desarrollen. Los operadores de telecomunicaciones buscan en los servicios multimedia tres objetivos: aumentar el tráfico de sus redes, participar en la elaboración del valor añadido de los servicios y determinar la entrada y salida de éstos (gatekeepers). Quieren convertir sus redes en algo más que infraestructura, en un espacio económico donde se producen, intercambian y consumen productos y servicios. Por su parte, las industrias del audiovisual buscan nuevas formas de distribución más baratas

¹⁵ “Competencia y Globalización en el mercado de las telecomunicaciones”. Boletín de Fundesco, septiembre de 1997, p. 5.

¹⁶ Corriere de la Sera, 7-8-2000. Esta operación está paralizada por desacuerdos entre las dos partes (Enero 2001).

¹⁷ Le Monde, 24-4-2001.

que le permiten realizar más beneficios. Con las nuevas redes llegar al coste de distribución cero no es una utopía. Un ejemplo de esta tendencia, aunque con las debidas matizaciones, es la fusión entre America On Line y Time Warner.

2.2.5. La nueva frontera: AOL/Time Warner

La fusión AOL/Time Warner anunciada a principios del año 2000 supone un cambio de escala cuantitativo y cualitativo en las categorías tradicionales de la concentración empresarial. Superada la unión entre empresas de telecomunicaciones y el audiovisual, se lanza un nuevo concepto de integración: la de la empresa de contenidos con la de empresa de internet con una amplia base de suscriptores. AOL tenía a los clientes –más de 29 millones de abonados que pagan religiosamente cada mes su cuota de conexión–, pero le faltaba una mayor capacidad de distribución que fuera más allá de la línea telefónica para explotar esa relación especial con sus clientes con nuevos servicios de alto valor añadido. Time Warner es el segundo operador de cable de Estados Unidos con más de 35 millones de hogares como clientes. Con la fusión, además de aumentar el número de suscriptores global –más de 133 millones de abonados a internet, cable o revistas–, la infraestructura de banda ancha del futuro está a su servicio gracias a la red de cable de Time Warner. Pero además la fusión permite la apertura del resto de redes de cable de EE.UU. Para aprobar la fusión, la FCC exigió que las redes de cable de Time Warner estuvieran abiertas a terceros, es decir, a otros proveedores de internet competidores de AOL. La decisión fue bienvenida por la nueva empresa fusionada dado que esa misma exigencia podía ser invocada en las demás redes de cable del país, con lo que se abría así un mercado inmenso para las ofertas de AOL y los contenidos de Time Warner.

La fusión supone además el cambio del modelo de negocio. En primer lugar, la publicidad se dirige a rentabilizar la base de suscriptores y sobre todo a fomentar acuerdos generales de publicidad y comercialización a través de medios y plataformas múltiples y variados (contratos anuales a precio fijo con grandes cuentas, paquetes de publicidad multiplataformas). También existen sinergias en el capítulo de ingresos: promoción en línea de las suscripciones de las publicaciones del grupo, descarga digital de música del grupo, etc. Según los expertos, el papel de AOL/Time Warner puede ser clave en el futuro, si se erige en ‘dominant mass marketers’ (comercializadores masivos dominantes), una función que realizaron las grandes ‘networks’ norteamericanas en los años 60 y 70. Para conseguirlo, AOL necesita una capacidad de distribución en una red de banda ancha universal y una programación convincente a través de buenos contenidos y servicios. Ambas se las proporciona Time Warner (Mermigas, 2001; Bear Stearns, 2001).

Además, en la fusión de AOL/Time Warner subyace la idea de que se debe combinar la capacidad multiplataforma con los multicontenidos en una combinación de servicios punto-multipunto y punto a punto. Es decir, el valor máximo se crea mediante una posición dominante a través de las tres aplicaciones más usadas: la televisión, el PC y el móvil. Las tres son diferentes por naturaleza. Es esta diferencia la que crea valor a la empresa que dispone de un buen activo en los tres productos. Según algunos análisis (Deutsche Bank, 2000), es vital que los medios aprovechen la relación entre sus clientes y sus empresas para aprovechar las oportunidades de ingresos del comercio electrónico. Los operadores de cable ya están en posición de aprovechar estas relaciones con los nuevos servicios digitales. De hecho, el objetivo de AOL es alquilar su relación con el cliente a terceras partes. En cambio, los radiodifusores disponen de una relación endeble con su cliente y deberán esforzarse para encontrar fórmulas que las profundicen para sacarles partido. Se trata más que de atraer a la audiencia, de conseguir su nombre, sus datos, sus motivaciones para hacer una venta: anunciar, comercializar y vender en una sola operación. Time Warner era consciente de que esa relación tan especial con el cliente se la podía dar AOL.

2.3. Relevancia de la convergencia estructural

El análisis de las distintas fases de la convergencia industrial entre el audiovisual y las telecomunicaciones revela que la invasión de empresas de telecomunicaciones debe relativizarse. Es cierto que la autonomía e independencia del sector audiovisual es menor, pero tampoco está condenado a convertirse en un simple apéndice de un sector de la información mucho más vasto. Su dominio del contenido las convierte en pieza importante en la cadena de valor. Existen casos de empresas audiovisuales, como Canal+, capaces de desarrollar su propia tecnología, exportarla y erigirse en el centro de todo un gigante multimedia como Vivendi/Universal. Además, la mayoría de alianzas asignan a los operadores de telecomunicaciones la gestión de infraestructuras y del centro de servicios. Son dos actividades mucho más compatibles con los recursos y saber hacer tradicionales de los operadores, que la producción de terminales o contenidos (Colombo & Garrone: 1995, 228).

“Integración progresiva, pero limitada” (Quélin, 1995: 30); *“convergencia frecuente, fusión improbable”* (Miège, 1990: 19), son algunas de las fórmulas que se utilizaron al inicio del proceso de convergencia para indicar la precariedad y dificultad del proceso de convergencia estructural. Los estudios confirman su pertinencia actual. Sí, existe un acercamiento entre estas dos industrias, pero no con la magnitud con que se nos pregona con frecuencia.

De hecho, cada área se expande de forma prioritaria hacia los negocios más cercanos a su ‘savoir faire’ (telefonía móvil y televisión comercial o de pago). Como estrategia alternativa se desbordan hacia sectores conexos

(Televisión por cable, digital o servicios multimedia), pero muy raramente se produce una convergencia total. Ello no obsta para reconocer que la convergencia, entendida como proceso en marcha, es una realidad palpable y evidente, e incluso cualitativamente importante. El acercamiento existe, está ahí: en el negocio de la televisión por cable, la televisión digital y en las aplicaciones multimedia, pero la novedad no debe obnubilar las tendencias 'clásicas' de cada sector. Conviene, pues, recontextualizar el proceso. Como señalaba Garnham (1995:48), *“el mero potencial de la convergencia de transmisión no será suficiente para hacer converger las industrias, sus mercados son muy distintos”*.

En un futuro próximo, las alianzas entre los dos sectores van a continuar, porque existe una expectativa de negocio en varios terrenos comunes de la convergencia. Sin embargo, hasta que no se despejen del todo las incertidumbres reglamentarias, tecnológicas y de la demanda, las alianzas serán coyunturales más que estructurales. Ahora bien, ¿cuál es el impacto sobre el pluralismo de la convergencia tecnológica y la de los actores?

3. Convergencia reglamentaria y el pluralismo

La convergencia tecnológica, ya consumada, posibilita la mezcla de dos mundos con dos tipos de reglamentaciones opuestas: la que se aplica sobre el contenido y sus efectos nocivos eventuales (audiovisual) y las reglamentaciones que no toman en cuenta este aspecto (telecomunicaciones) ¿Cuál debe ser el criterio que debe aplicarse a los nuevos servicios convergentes? Las respuestas han sido muy variadas: desde las opciones más liberales hasta las más restrictivas. En el debate sobre el Libro Verde de la Convergencia (1997b), las posturas eran claras: los operadores de telecomunicaciones pedían que los nuevos servicios de contenidos fueran despojados de toda obligación sobre el contenido, mientras que las empresas audiovisuales solicitaban que se protegieran los intereses generales propios del audiovisual, entre ellos el pluralismo. La cuestión también ha dividido a los expertos.

Para Crabit y Bergevin (1995), se trata de decidir entre la regulación tradicional de la prensa, que es a posteriori, o la que se aplica a la televisión que es a priori. En su opinión sería un desastre incluir los nuevos servicios dentro de la categoría de los servicios audiovisuales clásicos. Las obligaciones impuestas (cuotas, producción, pluralismo, protección de la infancia, etc.) impedirían su desarrollo comercial. Schoetl (1992) sostiene que con la multiplicación de cadenas, el telespectador es más activo, lúcido y crítico, se llega a una desmasificación de la comunicación audiovisual, por lo que el derecho restrictivo tradicional del audiovisual no tiene sentido.

En una posición opuesta, Michalis (1999: 148), recuerda que la con-

vergencia tecnológica no implica automáticamente una regulación convergente; es más, es previsible que de cara al futuro, continúen existiendo objetivos específicos para cada sector como el pluralismo, que deben ser protegidos.

La consultora KPMG (1996) proponía en un informe encargado por la Comisión Europea que sirvió de guión para el Libro Verde de la Convergencia (1997b), que en el entorno de convergencia el mejor sistema para asegurar el pluralismo eran las leyes de la competencia. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, organización intergubernamental que reúne a los principales países con una economía de mercado, se había posicionado de igual modo varios años antes (OCDE, 1993). Sin embargo, esta propuesta fue y es considerada como inaceptable por la mayoría de los expertos (Bazzanella y Gerard, 1997; Michalis, 1999; Pouillet et al. 1995, Lamouline y Pouillet, 1997). Según ellos, la ley de la competencia sólo es útil en situaciones de dominio económico, pero debe ser completada por leyes específicas si se quieren conseguir determinados objetivos de interés público. Quizá quien ha expresado mejor sus argumentos es precisamente el organismo encargado de controlar el desarrollo de las telecomunicaciones en el Reino Unido, la OFTEL: *“Las leyes de la competencia no fueron diseñadas para conseguir objetivos de política social como el servicio universal, la regulación del contenido de los programas y la pluralidad y diversidad de la propiedad, aunque algunos de estos objetivos pueden ser obtenidos a través de los mecanismos de funcionamiento de un mercado competitivo [...] Las leyes de la competencia, con su énfasis en esperar hasta que el abuso ha tenido lugar y centrando sus actuaciones en los abusos individuales es inapropiada para tratar con las amplias y viejas ventajas que disfrutaban las empresas tradicionales de cada sector”* (OFTEL, 1999).

En el fondo de la postura liberal subyace la vieja idea de la identificación entre pluralismo y pluralidad. En un entorno convergente, donde la digitalización permite la multiplicación de canales, parece un absurdo asegurar el pluralismo. Como ya hemos analizado en el capítulo anterior, el argumento no se ajusta a la realidad, pues la pluralidad de la oferta no garantiza el pluralismo, aunque lo posibilita, y es mejor que si no existiera dicha multiplicidad de canales. Pero el argumento sí que acierta en el carácter absurdo de la protección del pluralismo con leyes anticoncentración en un entorno de convergencia. De hecho, la situación convergente de la televisión, manifestada a través de la televisión digital y su multiplicidad de canales, ha obligado a replantear las leyes anticoncentración y abandonar el criterio de porcentajes de propiedad o número de canales por el de audiencia. Un criterio que tampoco acaba de adecuarse por las ínfimas audiencias de ciertos canales digitales. En el caso del acceso al contenido audiovisual, como pueden ser las plataformas digitales, las propuestas son variadas.

Una solución la ofrece Willems (1996) quien considera que el problema

del pluralismo en un entorno de convergencia puede solucionarse si se garantiza el acceso al contenido y al consumidor final de manera equilibrada. En la práctica propone aplicar los principios de la ONP ('Open Network Provision') a los accesos de los servicios audiovisuales. Estos principios –en vigor en ciertas directivas comunitarias de telecomunicaciones– garantizan que el propietario de una infraestructura está obligado a proporcionar un acceso a terceros con unas condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias.

Otra solución es la aplicada por la FCC en los servicios digitales de televisión por satélite (Llorens-Maluquer, 1998a). Por ley, los operadores de las plataformas digitales norteamericanas deben guardar entre un 4 y un 5% de su capacidad como canales de libre acceso para cualquier entidad sin ánimo de lucro que lo solicite, solución que ya se aplicaba con ciertas modificaciones en el cable norteamericano como explican Zabaleta et al. (1998). El precio que debe abonar debe estar orientado a costes. Otra solución es la ya clásica de reglas 'must carry' o la inclusión obligatoria de programación independiente defendida por Marsdem (1999).

En una línea más intervencionista, pero que supone la solución definitiva, Zeller y Giordano (1999: 202) proponen un sistema para evitar la formación de monopolios. Se trata de establecer una clara separación entre las redes de teledifusión y teledistribución por un lado –concediendo preferencia al dominio público de las mismas– y por otro, las empresas que emiten televisión o prestan varios servicios a través de dichas redes. En Estados Unidos, por ejemplo, al no existir la integración vertical entre distribuidores de señal digital por satélite y su programación, la diversidad de los servicios ofrecidos por las plataformas es muy amplia, pues no tienen ningún interés económico en el negocio de la programación. En Europa, la situación es más complicada, pues las principales plataformas distribuidoras de televisión digital son en su mayoría también productoras de programas, con lo que están más predispuestas a priorizar sus canales respecto a los de la competencia. Además de suponer un problema de política de la competencia, también puede influir en la diversidad y el pluralismo del sistema mediático.

Geller (1998) propone que las obligaciones de interés público sean substituidas por un canon por uso del espectro radioeléctrico que es utilizado directamente para conseguir objetivos de servicio público. En concreto sugiere que en cada multiplexado se guarde un canal dedicado al servicio público que se debería financiar con las aportaciones del resto de canales comerciales. Si el operador no está dispuesto a ceder un canal de su multiplexado, debería pagar a un fondo de televisión pública. Es la fórmula de 'play or pay', es decir, juega o paga.

Humphreys (1999); Michalis (1999) y Brown (2000), aconsejan en todo caso prudencia, pues si bien es cierto que la necesidad de las leyes anticon-

centración podría desaparecer en un futuro en un entorno de convergencia, no deja de ser de momento una pura especulación. Hasta que las nuevas estructuras de la comunicación garanticen realmente el pluralismo y la diversidad, deben conservarse las viejas normas que restringen la propiedad de las empresas de comunicación. En este sentido, conviene recordar que los tres modelos de televisión europeos conviven y operan a la vez, por lo que se necesitan reglas específicas para proteger al pluralismo para cada uno de ellos.

***II PARTE:
LAS INSTITUCIONES
EUROPEAS FRENTE A
LA CONCENTRACION
Y EL PLURALISMO***

Capítulo V

La acción del Consejo de Europa

1. Estructura y funciones

El Consejo de Europa es un organismo internacional creado en 1948 bajo la iniciativa personal de Winston Churchill formado inicialmente por 12 países. El 4 de noviembre de 1950 ya eran 21 los que firmaron la Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH), base ideológica de este organismo internacional y posteriormente de la Unión Europea tal como se recoge en el artículo 6.2 del Tratado de la UE.

“La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

El Consejo de Europa siempre ha sido una organización más amplia y, por tanto, más numerosa que la Comunidad Europea. En los últimos años, el número de estados miembros se ha duplicado al entrar en la organización los antiguos países del bloque del este. A enero del 2001, son miembros de pleno derecho 43 estados.

Sus fines son lo suficientemente generales como para lograr el asentimiento general: defender los principios e ideales que constituyen la herencia común europea, y facilitar el progreso económico y social. Además, no se hiere a los países con fuertes sensibilidades nacionales, pues en los estatutos no consta ninguna alusión a la intención de constituir una federación o una unión, ni se prevé la cesión o la fusión de una parte de la soberanía nacional. El Consejo de Europa se encuadra en la categoría de los organismos de cooperación internacional como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), o la OIT (Organización Internacional del Trabajo), si bien una de sus principales actividades, –la protección jurídica de los derechos humanos a través del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH)–, desborda esta categoría. Otras funciones del Consejo de Europa son la promoción de proyectos de cooperación en materias económicas, legales, de salud pública, medio ambiente, científicas y en el campo de la educación y la cultura. Los dos órganos principales del Consejo de Europa son el Comité de Ministros y la Asamblea de Parlamentarios. Ambos cuentan

con la ayuda de un cuerpo de funcionarios internacionales que forman la secretaría. Su presupuesto para el año 2001 es de 227 millones de euros, unos 38.000 millones de pesetas.

Todo el poder del Consejo de Europa reside en el Consejo de Ministros, compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de cada estado miembro. Las decisiones se adoptan por unanimidad y se reúne como mínimo dos veces al año. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria, compuesta por 301 representantes nombrados por los respectivos Parlamentos nacionales, sólo tiene funciones consultivas y sus propuestas han de ser ratificadas, para ser validas, por el Consejo de Ministros y los Parlamentos nacionales. A pesar de que la Asamblea Parlamentaria se reúne tres veces al año, ha ejercido una función motriz esencial para que el Consejo de Ministros impulsara numerosas iniciativas legislativas que luego han sido aprobadas. Los dos instrumentos jurídicos del Consejo de Europa son la Recomendación, que es una norma que ejerce una mera fuerza moral para los Estados, y la Convención, que es jurídicamente vinculante únicamente para los países signatarios y que entra en vigor únicamente cuando se adhieren un mínimo de 7 países.

Patrocinadas por el Consejo de Europa, se han firmado numerosas convenciones en los ámbitos de la cultura, la política social, la economía y la justicia. La más conocida es la ya citada Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH). La sede del Consejo de Europa es la ciudad francesa de Estrasburgo, símbolo de la reconciliación franco-alemana tras la II Guerra Mundial.

2. La política audiovisual

Algunos autores consideran al Consejo de Europa como un elemento fundamental en el desarrollo de una política europea de armonización e integración audiovisual europea (Ergec, 1991: 114; Humphreys, 1996: 263). Sin embargo, matizan que se ha tratado más bien de un liderazgo moral y jurídico, favorecido por los intereses políticos de ciertos países y los retrasos en la elaboración de las directivas audiovisuales de la CE. Francia, por ejemplo, ha utilizado una estrategia dual en la defensa de su sector audiovisual, la denominada 'política de geometría variable'; si una propuesta se encallaba en la Comunidad Europea, intentaba darle una salida a través del Consejo de Europa (Collins, 1994a: 123). Un ejemplo a pequeña escala es el desarrollo del concepto 'acontecimientos de interés general'. En 1991, se empezó a definir en el Consejo de Europa el concepto 'acontecimiento de interés general'. Ese mismo año se aprobó la Recomendación N° R (91) 5 sobre el derecho a los resúmenes sobre acontecimientos de interés general con derechos de televisión exclusivos. La Unión Europea reelaboraría la idea

en la reforma de la Directiva ‘Televisión sin Fronteras’ de 1997 al incluir en el artículo 3 bis la protección de los acontecimientos de interés general.

La similitud entre las políticas audiovisuales de la Comisión Europea y del Consejo de Europa va más allá de la concomitancia de conceptos y regulación, pues también es patente cuando se analizan las grandes líneas estratégicas. Ambas instituciones poseen una política reguladora básica (la convención de televisión transfronteriza o la Directiva ‘Televisión sin Fronteras’), combinada con una política de apoyo al sector audiovisual (el programa Eurimages o el programa Media). Por tanto, las relaciones entre el Consejo de Europa y la UE han sido siempre ambivalentes, combinando la cooperación con la rivalidad. En el capítulo de las diferencias, el Consejo de Europa ha prestado más atención a los problemas culturales, mientras que la UE ha priorizado el enfoque económico, consecuencia lógica de sus distintos fines. Quizá el mejor ejemplo que muestra el papel de mútua influencia y rivalidad entre ambas instituciones sea la elaboración de la Convención Europea sobre la Televisión Transfronteriza.

2.1. La Convención de Televisión Transfronteriza

Para la elaboración de la Convención Europea sobre la Televisión Transfronteriza coadyuvaron el liderazgo conceptual del Consejo de Europa, el retraso de la directiva comunitaria y la suma de diversos intereses políticos nacionales. La Convención fue aprobada el 5 de mayo de 1989 y representa un antecedente de la Directiva ‘Televisión sin Fronteras’.

Como explica Humphreys, (1996: 263-264), algunos países pequeños –Bélgica, Dinamarca y Holanda–, deseosos de preservar su soberanía cultural y descontentos con el cariz demasiado ‘economicista’ que iban tomando las propuestas de la Comisión Europea, vieron en el Consejo de Europa un organismo más favorable a sus intereses. Sin embargo, el carácter intergubernamental de la institución propiciaba que los países más liberales pudieran ejercer una obstrucción eficaz contra todo intento de reglamentación demasiado intervencionista o armonizadora. Además, como es práctica habitual en el CdE, la discusión debía partir de la CEDH y más específicamente de su artículo 10 (el subrayado es nuestro):

“Art. 10.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Art.10.2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a, ciertas formalidades condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática,

para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”

Con estos principios, muy favorables a las libertades individuales, todo intento por parte de los estados de reglamentar en clave proteccionista era difícil que prosperase. En consecuencia, los miembros del Consejo de Europa intentaron aprobar una convención que estableciera al menos ciertos mínimos para controlar el libre flujo de programas en Europa.

En consecuencia, cuando finalmente se aprobó la Convención de Televisión Transfronteriza en mayo de 1989, su texto era casi totalmente compatible con la perspectiva liberal de la UE (Humphreys, 1996: 265). Eso sí, se establecía una serie de limitaciones: la Convención instaba a los operadores de televisión a emitir una mayoría de obras audiovisuales europeas, siempre que fuera posible, un añadido que luego incorporaría la Directiva Televisión sin Fronteras de la CE. También contenía un acuerdo por el que los estados miembros debían apoyar la industria europea del audiovisual y en particular, la de aquellos países con una baja producción o con un área lingüística reducida.

La eficacia de esta convención ha sido bastante débil por varias razones. La primera por lo tardío de su entrada en vigor. Como es normal en las Convenciones del Consejo de Europa, necesita ser ratificada por un mínimo de 7 firmantes, de ellos 5 estados miembros (el convenio está abierto a otros estados que no son miembros del Consejo de Europa, como por ejemplo Mónaco, Bielorusia, Armenia, o Bosnia-Herzegovina), y la convención no entró en vigor hasta mayo de 1993. En segundo lugar, sólo es vinculante para aquellas naciones que hayan firmado la Convención –en enero del 2001, eran 24 estados. En ningún caso, puede aplicarse directamente a la legislación nacional ni ser usada como base para una denuncia ante los tribunales, como sucede con la legislación comunitaria. Sin embargo, su influencia ha sido importante en los países del este de Europa, pues les ha servido como primer paso para incorporar la legislación comunitaria en materia del audiovisual.

En la actualidad, el Consejo de Europa está involucrado en un proceso de consultas sobre el desarrollo de las nuevas tecnologías y servicios de la comunicación y su influencia sobre los derechos a la libre expresión e información. El Grupo de Expertos en Nuevas Tecnologías de la Comunicación (MM-S-NT) está estudiando cómo definir el concepto de ‘servicio universal comunitario’. Al mismo tiempo, se ha creado otro Grupo de Expertos (MM-S-AD) para analizar el impacto de los desarrollos digitales en el sector de los medios de comunicación. Otro Grupo de Expertos (MM-S-CA)

empezó a trabajar en 1999 para elaborar el borrador de una Convención sobre la protección legal de los servicios de acceso condicional (Lange, 1999: 21).

2.2. El programa ‘Eurimages’

El programa de apoyo a la industria audiovisual ‘Eurimages’ nace a finales de los años 80 como consecuencia de la lucha por conseguir que la por entonces denominada CEE apoyara la industria audiovisual europea. Dadas las reticencias de los países opuestos a cualquier tipo de subvenciones (Alemania y el Reino Unido), Francia respondió con una estrategia a dos bandas. Mientras seguía presionando en Bruselas, acudía al Consejo de Europa para conseguir el establecimiento de algún mecanismo legal que supusiera un apoyo a la industria de audiovisual europea.

La propuesta encontró el suficiente eco entre los países miembros y ya en 1988 se destinó una partida de sus presupuestos a un nuevo programa denominado EURIMAGES, cuyo objetivo era estimular la coproducción europea de películas y programas de televisión. Actualmente está formado por 26 países. El título completo muestra sus finalidades: “The European Support Fund for the Co-production and Distribution of Creative Cinematographic and Audiovisual Works”. Las fórmulas de ayuda de EURIMAGES se centran en tres áreas: las coproducciones en películas de ficción y documentales; la distribución de programas o películas para los países que no tienen acceso al programa MEDIA II, y las ayudas a los cines que exhiben películas europeas, principalmente para los de nueve estados que no tienen acceso a los mecanismos de ayuda establecidos en el programa MEDIA II. Las ayudas consisten en préstamos sin intereses que no superen el 15% del presupuesto de la película. El monto global de la ayuda no puede superar los 125 millones de pesetas.

Su principal inconveniente, al igual que el programa MEDIA, es su bajo presupuesto, si bien las cantidades medias otorgadas a cada coproducción son mayores que el programa comunitario: una media de 42,2 millones de pesetas por proyecto. Desde 1988, EURIMAGES ha concedido ayudas para la coproducción de 655 películas y documentales por un valor de 1.125 millones de francos franceses, unos 28.100 millones de pesetas (Llorens-Maluquer, Moragas y Prado, 2000b: 254).

3. El Pluralismo y el Consejo de Europa

La política de medios de comunicación ha ocupado un lugar central en los trabajos del Consejo de Europa como muestra el hecho de que se incluya en el departamento de los Derechos Humanos junto a las acciones contra el racismo, la igualdad de oportunidades entre ambos sexos o los derechos de las minorías. Dentro de la política de medios de comunicación ocupa un

lugar destacado el estudio del pluralismo en sus diversas variantes.

3.1. Los precedentes: el estudio de la concentración de la prensa

El Directorio de Derechos Humanos del Consejo de Europa está dividido en diversos departamentos. Uno de ellos recibe el nombre de Sección Media, y es responsable de las políticas relacionadas con la libertad de expresión e información: la radiodifusión, la protección de los derechos de autor, las libertades de los periodistas, la relación entre los medios y las elecciones, las nuevas tecnologías, el contenido perjudicial de los medios, el pluralismo o la autoregulación.

Desde sus inicios, dada la importancia que se ha otorgado a estas libertades, esta Sección ha impulsado una línea de trabajo continua aunque heterogénea en el campo del pluralismo. Los primeros estudios sobre la concentración se remontan a 1967 (Van Loon, 1992: 22). Durante estos primeros años se analiza por parte de varios expertos la concentración de la prensa en Europa y casi siempre desde una perspectiva nacional. Una de las excepciones fue el informe Rodgers, publicado en 1975. Las conclusiones principales del informe eran que, entre 1955 y 1973, en los Estados miembros del Consejo de Europa el número de periódicos independientes había descendido casi un 30%; el porcentaje medio de la circulación total de periódicos controlados por los cuatro principales grupos de prensa de cada país aumentó del 33% al 42%; el número de ciudades con al menos un periódico independiente descendió cerca de un 20%.

El informe Rodgers dio origen al establecimiento de varias comisiones de investigación sobre la concentración de prensa en Alemania y Francia y también en las instituciones comunitarias. En 1978, la Comisión Europea publicó una serie de informes sobre esta cuestión bajo el título 'Evolución de la Concentración y la Competencia', que hacía referencia a casi todos los países miembros (Van Loon, 1992).

Sobre la concentración en la prensa el Consejo de Europa adoptó un conjunto de declaraciones morales carentes de poder coercitivo en la legislación estatal de cada Estado miembro.

- Resolución 428 (1970) de la Asamblea sobre los medios de comunicación y los derechos humanos
- Resolución (1974) 43 sobre las concentraciones de la prensa
- Recomendación 747 (1975) de la Asamblea relativa a las concentraciones de la prensa
- Recomendación 834 (1978) de la Asamblea relativa a los peligros que amenazan la libertad de la prensa y la televisión.

3.2. La creación del comité de expertos sobre pluralismo

Con la liberalización del audiovisual a mediados de los 80 surgió la preocupación de la concentración de las empresas de televisión y multimedia: los casos de Berlusconi en Italia y de Murdoch y Maxwell en el Reino Unido alertaron a la opinión pública y a los expertos, que consiguieron movilizar a los políticos del Consejo de Europa. En la Convención de Televisión Transfronteriza de 1989 ya se manifiesta, –aunque indirectamente a través de su incidencia en la prensa–, la preocupación por el pluralismo en los medios audiovisuales. En el artículo 10 de la Convención enumera los objetivos culturales y en el párrafo cuarto establece:

“Art. 10.4. Las partes, con el espíritu de cooperación y ayuda mutua que subyace en esta Convención, deberán esforzarse en evitar que los servicios de programas transmitidos o retransmitidos por una persona jurídica, o a través de los medios técnicos de que dispone, y en conformidad con el artículo 3, pongan en peligro el pluralismo de la prensa y el desarrollo de las industrias cinematográficas”

El Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió en febrero de 1990 crear un nuevo grupo de expertos para estudiar el fenómeno de la concentración en el nuevo contexto de la liberalización del sector audiovisual.

En 1991 empezaron los trabajos del nuevo comité de expertos bautizado con el acrónimo MM-CM. Su mandato se extendió hasta 1998, año en el que cambió de nombre y de funciones como se detalla más adelante. Este comité de expertos intentó introducir un procedimiento sistemático para el intercambio de información sobre el grado de concentración en los estados miembros y sobre las medidas nacionales tomadas en este campo. Cada año se recogían, a partir de una ficha elaborada previamente y con la colaboración de expertos de cada país, los datos sobre la concentración de cada país. En el Consejo de Europa se agrupaban y analizaban cada año en forma de informes anuales de uso interno.

Esta información se hacía circular entre los representantes de los gobiernos para que tuvieran puntos de referencias tanto sobre el proceso de concentración como sobre la legislación de otros países. A partir de la información recogida a lo largo de casi 10 años se dispone de una serie de datos del proceso de concentración de los medios de comunicación europeos. Sin embargo, están incompletas –algunos países no enviaban la información–, y los análisis se resienten de una rotación de expertos en el Comité. No obstante, a partir de estos datos, el Secretariado de la Sección Media junto con el Consejo de Ministros entendió la necesidad de adoptar algún tipo de medida armonizadora capaz de subsanar los efectos negativos de las concentraciones.

3.3. La Recomendación sobre la transparencia de los medios

En el primer lustro de los 90, los trabajos se dirigieron hacia una mayor transparencia de los medios. La creciente internacionalización y la integración con grandes grupos económicos implicaba en numerosas ocasiones una pérdida de transparencia, o como mínimo una mayor complejidad en determinar el o los propietarios de un medio de comunicación. Un primer paso previo al establecimiento de medidas anticoncentración era conocer quién estaba al mando de cada medio. El Comité de Expertos elaboró una serie de medidas para promover la transparencia de los medios. Cada gobierno, según su situación y necesidades, era libre de escoger, entre las siguientes recomendaciones, las más convenientes:

- Facilitar al público el libre acceso a la información sobre los medios de comunicación
- Intercambiar información entre las autoridades nacionales sobre la transparencia de los medios
- Revelar la información de las empresas adjudicatarias de licencias de televisión
- Informar de los cambios de las empresas de televisión que puedan afectar a las condiciones de adjudicación
- Fomentar y definir las funciones de las autoridades del audiovisual en materia de exigencias de transparencia

Estas medidas fueron incorporadas en la Recomendación No. R (94) 13 sobre medidas para promover la transparencia de los medios, que fue adoptada por el Comité de Ministros el 22 de noviembre de 1994.

El comité de expertos también examinó otro gran número de temas como la integración vertical en el sector audiovisual, la competencia entre televisiones nacionales y locales, y la integración multimedia. Los resultados de este y otros estudios se presentaban y discutían en las periódicas conferencias europeas ministeriales sobre política de medios. La cuarta y quinta ediciones, celebradas en Praga en diciembre de 1994, y en Tesalónica en 1997, supusieron un impulso para los trabajos encaminados a una posible adopción de medidas armonizadoras europeas en el campo de la protección del pluralismo. En las resoluciones de Tesalónica se expone una serie de medidas.

“Se reclama a los estados miembros que

— pongan en práctica en su ley nacional los principios de la Recomendación N.º. R (94) 12 sobre las medidas para proover la transparencia de los medios

— presten particular atención a la influencia que las nuevas tecnologías y los nuevos servicios de comunicación e información pueden tener sobre el pluralismo de los medios y el acceso del público a la información, particularmente en vistas al control ejercido por los operadores sobre el acceso

a los nuevos servicios de información y comunicación así como a la adquisición de derechos exclusivos para la retransmisión televisiva de acontecimientos de interés general

— evalúen el impacto nacional e internacional que pueden tener la introducción o no de medidas para regular los nuevos servicios y tecnologías de información y comunicación respecto al pluralismo de los medios

— refuercen la cooperación dentro del Consejo de Europa para el seguimiento de la evolución de las concentraciones de medios de comunicación en Europa y para emprender, si es necesario, cualquier iniciativa que pudiera ser necesaria para garantizar el mantenimiento del pluralismo de los medios.” (CdE, 1997: 12)

3.4. La Recomendación sobre el Pluralismo

En los primeros años de los 90, la importancia que adquirió el pluralismo en las discusiones académicas y políticas aumentó por las diferentes procesos consultivos de la Comisión Europea sobre la posibilidad de establecer una directiva. El Consejo de Europa no fue ajeno a esta tendencia y el comité de expertos impulsó la recogida de la información nacional a partir de una serie de correspondientes nacionales, y profundizó en las relaciones entre concentración y pluralismo encargando un conjunto de estudios que son referencia obligada en la materia (Lange, 1992; Van Loon, 1992; Prosser, Goldberg y Verhulst, 1996 y Doyle, 1997a). A partir de entonces se sucedieron numerosas discusiones sobre la conveniencia de elaborar un texto que formulara unas líneas precisas de acción comunes para proteger el pluralismo. Las diferentes situaciones entre los estados impedían llegar a un consenso para una norma europea.

“Desde un punto de vista factual, a partir del análisis efectuado por el Comité se infiere que aunque el proceso de concentración de los medios se ha reforzado globalmente en Europa varía según los países y los distintos medios” (CdE, 1994: 21)

Finalmente, el comité de expertos sobre concentración de medios preparó la Recomendación No. R (99) 1 sobre las medidas para promover el pluralismo de los medios. La disposición planteaba a los Estados la posibilidad de adoptar una serie de posibles normas para garantizar el pluralismo detalladas en el apéndice de la Recomendación.

En el primer apartado del apéndice se señalaba como primera posibilidad la de definir límites, a través de leyes o de las condiciones para la concesión de la licencia, que redujeran la influencia de una empresa o un grupo. Tales límites pueden estar basados en la audiencia, la facturación o el porcentaje de capital de cada empresa. Siempre se ha de tener en cuenta el tamaño del mercado en el cual actúan estas empresas. En caso de que una compañía llegue o supere el límite impuesto, no le deben ser concedidas nuevas licencias de televisión. También se recomienda a los estados miembros que potencien los organismos independientes encargados de

controlar las relaciones entre la concentración de empresas y el pluralismo, bien a través de la creación de organismos específicos, bien a través de la ampliación de competencias de los entes que ya controlan el audiovisual, o mediante los organismos generales de protección de la competencia.

En el segundo apartado se prestaba atención a las nuevas tecnologías y servicios. En primer lugar, se animaba a los estados a que tuvieran en cuenta la especial incidencia del sector audiovisual en el pluralismo cultural y político de la sociedad ante el avance de las telecomunicaciones y su deseo de redistribuir las frecuencias. Asimismo, el documento recomendaba que los países estableciesen unas condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias para los sistemas y servicios de la televisión digital, la denominada doctrina ONP (Open Network Provision). También se instaba a los gobiernos para que el máximo número de descodificadores fueran compatibles.

En el tercer apartado se proponían medidas respecto al contenido de los medios. Se defendía la posibilidad de imponer cuotas de emisión para producciones independientes, obligar a un operador de televisión dominante a compartir sus frecuencias con otros operadores, y restringir los acuerdos que favorecieran en demasía la emisión de programas en cadena.

En el cuarto apartado se animaba a los Estados miembros a que favorecieran la independencia editorial y la de los periodistas a través de la autoregulación. En el quinto apartado se planteaban medidas para los operadores públicos de televisión. Se reconocía su aportación al pluralismo y se admitía la expansión de la televisión públicas a través de nuevos canales y servicios, pero se animaba a los Estados a que encontrasen fórmulas para consultar a la audiencia sobre el contenido de la televisión pública. Respecto a la digitalización, el Consejo de Europa recomendaba a los estados que mantuvieran las reglas 'must carry' en las redes de cable y que estudiaran si era necesario ampliarlas a otras vías de transmisión como el satélite.

En el quinto apartado se recogen un grupo de medidas positivas para promover el pluralismo: la posible subvención para la prensa y los medios audiovisuales locales y regionales, o pertenecientes a una región con una lengua minoritaria. Asimismo se animaba a diseñar estrategias tanto de apoyo a la producción y distribución de obras audiovisuales como a la creación de empresas. Seguidamente se matizaba que cualquier tipo de medida de apoyo debe ser acordada a través de criterios objetivos y no partidistas, a través de procedimientos transparentes y sujetos a un control independiente.

La Recomendación No. R (99) 1 fue aprobada por el Comité de Ministros el 19 de enero de 1999. Como las recomendaciones no son vinculantes para los estados –a diferencia de las convenciones que sí lo son–, su valor práctico es más bien escaso. Su única fuerza es que el Consejo de Europa puede pedir información a los Gobiernos nacionales sobre la aplicación de las políticas derivadas de las recomendaciones.

Tras la adopción de la Recomendación, la Sección Media del Directorio de Derechos Humanos consiguió la aquiescencia de los Gobiernos para establecer un nuevo grupo de expertos que analizara el pluralismo de los medios de comunicación en un entorno digital (MM-S-PL). Este grupo trata de analizar desde 1999 el impacto de las nuevas tecnologías y la convergencia en el pluralismo de los medios. Tras unos debates preliminares y la publicación de un primer estudio sobre el pluralismo en un entorno multicanal (Marsdem, 1999), este grupo de expertos ha publicado en septiembre de 2000 un informe público sobre el “Pluralismo de los medios en un entorno digital” (CdE, 2000). Este informe, en la actualidad en proceso de consulta pública, recoge dos líneas maestras de actuación para garantizar el pluralismo en un entorno digital: el fortalecimiento de los sectores europeos de la distribución y la producción a través de inversiones mandatarias por parte de los operadores televisivos, y la vigilancia de la integración vertical de productores-difusores de televisión digital. Para contrarrestar esta tendencia, el grupo de expertos que ha elaborado el informe, propone reglas ‘must-carry’ sobre los operadores dominantes. También se reconoce que las leyes anticoncentración no son suficientes por sí solas para proteger el pluralismo, y se acepta la necesidad de asegurar el acceso al contenido audiovisual digital por parte de los telespectadores a través de la interoperabilidad de los descodificadores y de sus sistemas operativos.

Capítulo VI

La política audiovisual de la Unión Europea

Al hablar de la política audiovisual europea conviene precisar previamente las diferencias terminológicas que existen entre conceptos como Unión Europea, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea. La distinción, que se intenta clarificar en las siguientes líneas, es compleja, pero creemos que necesaria.

Antes del Tratado de Maastricht (1993), se denominaba como Comunidad Europea (CE) a la suma de las tres organizaciones surgidas del Tratado de Roma de 1956: la Comunidad Económica Europea (CEE), el EURATOM y la CECA. Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en noviembre de 1993, a estas tres organizaciones primitivas se añadieron dos nuevas políticas, denominadas ‘pilares’: la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior (CJI). El conjunto resultante recibió el nombre de Unión Europea. El equívoco deriva del hecho de que el mismo Tratado de Maastricht rebautizó a una de las tres organizaciones originarias, en concreto a la antigua Comunidad Económica Europea (CEE), como Comunidad Europea. En otras palabras, al hablar hoy de la Comunidad Europea nos referimos a la más importante de las tres antiguas Comunidades, la CEE originaria. Pero si nos situamos antes de 1993, hablar de la Comunidad Europea significaría incluir al EURATOM, la CEE y la CECA. Para simplificar y evitar confusiones, en este trabajo se utiliza el término Comunidad Europea para referirse a la antigua CEE, y a un nivel más general Unión Europea y su acrónimo UE.

También cabe señalar que la numeración de los artículos de los diferentes tratados de las instituciones europeas están adoptados según el nuevo cuadro de equivalencias contemplado en los anexos del artículo 12 del Tratado de Amsterdam.

1. Estructura y funciones

Para entender el desarrollo de la política audiovisual de la Unión Europea, y sobre todo para seguir el proceso político en la elaboración de su política sobre el pluralismo, conviene previamente conocer y describir de manera somera la estructura y funciones de sus diversas instituciones.

1.1. El proceso de integración europea

El nacimiento de las instituciones europeas en 1957 supuso la apuesta más ambiciosa del eje franco-alemán para orillar definitivamente los conflictos históricos entre ambas naciones. El medio: aumentar los intercambios económicos que hagan imposible la guerra. Sus seis miembros fundadores –Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo– establecieron como objetivo de la nueva organización la creación de un mercado interior que abarcara todos los sectores y que permitiera la libertad de circulación de bienes, personas, servicios y capitales. La primera piedra jurídica fue el Tratado de Roma de 1957 por el que se creaba la Comunidad Económica Europea y que todavía sigue en vigor. En su artículo 2 se afirma que *“la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetarias y mediante la realización de políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros”*.

Para la consecución de dichos objetivos, el TCE prevé como medios el establecimiento de un mercado común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros a partir del establecimiento de políticas comunes. Para crear el mercado común, además de las medidas a favor de la libre competencia, se asegurará la libre circulación de mercancías (art. 23 a 31), de personas y servicios (art. 39 al 55), y de capitales (art. 56 a 60).

Es importante destacar que la elección de constituir un mercado común con ciertas políticas comunes –más que únicamente una zona de libre intercambio– correspondía a la intención de hacer una organización económica que podía ser eventualmente ampliada al ámbito político.

El siguiente gran paso en el proceso de la construcción europea fue la firma del Acta Única Europea en febrero de 1986, en la que los países integrantes de la CEE se comprometían a conseguir establecer un mercado interior para el 31 de diciembre de 1992. Este acuerdo era el progreso más importante realizado por los países miembros de la CEE desde el Tratado de Roma (TCE), ya que suponía superar el mercado común por un mercado interior que implicaba la puesta en marcha de nuevas políticas comunes ajenas hasta aquel entonces a las instituciones comunitarias (política monetaria, fiscal, social y de medio ambiente). Se suprimían las fronteras físicas y fiscales, y las medidas –técnicas, sanitarias o de seguridad– de efecto equivalente.

La etapa siguiente en el proceso de integración europea fue la planificación de una moneda única con el Tratado de Maastricht. Al mismo tiempo

que se armonizaban las políticas presupuestarias y económicas para conseguir tal objetivo, los líderes europeos incluyeron dos nuevas políticas comunes, denominadas 'pilares': la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior (CJI). La entrada en vigor del Tratado de Maastricht en noviembre de 1993, supuso el nacimiento de la actual Unión Europea.

El Tratado de Amsterdam, elaborado entre 1996 y 1997 y que entró en vigor en el primero de mayo de 1999, modifica parcialmente el Tratado de la Unión y el Tratado de Roma. El principal cambio del nuevo texto jurídico es la ampliación de poder del Parlamento Europeo al ampliarse las materias que deben seguir el procedimiento de codecisión. Por lo que respecta al sector audiovisual, algunos cambios son importantes como se detallará en próximos apartados.

La construcción Europea ha vivido a finales del 2000 la última etapa con la aprobación del Tratado de Niza, que todavía no ha entrado en vigor al no estar ratificado por los Parlamentos nacionales. A diferencia del Tratado de Amsterdam, el de Niza supone un cambio profundo en las instituciones comunitarias debido a la necesidad de adecuarlas a la ampliación ya próxima de los países del centro y este de Europa. Los equilibrios políticos y de poder han primado sobre la elaboración de nuevas políticas de profundización en la Unión Europea. Los cambios más importantes del Tratado serán analizados a partir de su impacto en las instituciones comunitarias.

1.2. Los actores

En la Unión Europea existen seis grandes instituciones: la Comisión, el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo. De menor importancia son el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones y el Tribunal de Cuentas. Los grupos de presión, aunque no forman jurídicamente parte de la Unión Europea, son actores muy importantes en el engranaje de los procesos de decisión comunitarios por lo que conviene incluirlos en el análisis.

Tabla 19. Las instituciones de la Unión Europea

Principales	Menores
La Comisión Europea	Comité Económico y Social (CES)
El Consejo de Ministros	Comité de las Regiones
El Consejo Europeo	Banco Europeo de Inversiones (BEI)
El Parlamento Europeo (PE)	Tribunal de Cuentas
Tribunal de Justicia (TJCE)	<i>Grupos de Presión</i>
El Banco Central Europeo	

Fuente: elaboración propia

1.2.1. La Comisión Europea

Frecuentemente considerada como la administración central de la Unión Europea, la Comisión es a la vez bastante más y bastante menos que un mero ministerio; bastante más, pues los Tratados y la práctica política les asignan una iniciativa política superior a cualquier administración nacional; bastante menos, ya que la ejecución y el control efectivo de la aplicación de sus políticas, –la ‘implementation’ anglosajona–, la realizan otros entes administrativos: los ministerios o agencias de cada estado miembro.

En la cúspide de la Comisión se sitúan los Comisarios, que se encargan de áreas concretas de acción política, y que se reúnen colectivamente cada miércoles en el Colegio de Comisarios. Originalmente eran nueve pero con las ampliaciones son ahora 20. Cada uno de los cinco países grandes tiene 2 comisarios. La composición de cada Comisión es negociada por los líderes de los estados europeos, y es escogida por un periodo de cinco años tras el visto bueno del Parlamento Europeo. A los Comisarios se les exige, –artículo 213.2 del TCE–, independencia en los asuntos que conciernen a sus países de origen. En la práctica, la insistencia del tratado en una independencia total es interpretado de manera flexible. Se considera legítimo y útil explicar los intereses nacionales o introducirlos en la agenda, o aclarar cómo se interpretará determinada directiva en la nación de origen. Pero ir más allá y convertirse por sistema en portavoces y defensores del interés nacional es desacreditarse delante de los otros Comisarios, pues se entiende que para defender los intereses nacionales ya existe el Consejo de Ministros (Pedler, 2001).

El Presidente de la Comisión es el puesto más prestigioso e influyente. Aunque las decisiones más importantes se toman por unanimidad, el Presidente es mucho más que un ‘primus inter pares’: es el principal representante de la Comisión en sus relaciones con las otras instituciones tanto de la UE como externas, marca la dirección política de la Comisión y del resto de Comisarios, controla la Secretaria General –el organismo que

coordina las actividades de la Comisión y sus relaciones con el Consejo de Ministros-, dirige el Servicio Jurídico, y puede asumir, como ocurrirá en el dossier del pluralismo, temas específicos para su estudio. Dada la importancia de este puesto, el Consejo Europeo –la reunión semestral de los jefes de estado europeos– cuida mucho la elección del candidato.

La excepcional Presidencia de Jacques Delors de 1985 a 1995, que fortaleció a la Comisión e imprimió un ritmo acelerado en la reforma de las instituciones europeas y en el impulso de la moneda única, molestó a ciertos líderes y países europeos. Como consecuencia, y tras el veto británico al belga y ex primer ministro Jean-Luc Dehane, se escogió a un personaje gris como el luxemburgués Jacques Santer para presidir entre 1995 y 2000 el ejecutivo comunitario. Su mandato no fue muy satisfactorio, y su final fue aciago. La dimisión en bloque a causa de ciertas irregularidades presupuestarias en la primavera de 1999 dañó el prestigio de la Comisión e hizo que perdiera a su principal aliado hasta entonces, el Parlamento Europeo, que le servía de contrapeso frente a los estados. En un intento para devolver el crédito a la Comisión, los jefes de estado escogieron a Romano Prodi, un político de primera fila, bien recibido por el Parlamento Europeo, pero que no ha conseguido devolver el prestigio de la Comisión por diversos errores de forma –problemas con sus portavoces, declaraciones fuera de lugar– y de fondo –sus iniciativas son demasiado personales para un órgano que sigue siendo muy colegial–.

Los Comisarios cuentan para desarrollar sus responsabilidades con equipos reducidos de 6 ó 7 funcionarios, en su mayoría de la misma nacionalidad que el Comisario, y que forman el gabinete del Comisario. Al tomar posesión Prodi impuso un menor número de funcionarios y una mayor internacionalización. El retrato robot de un miembro del gabinete es un funcionario o funcionaria de unos 30-40 años, muy trabajador y capaz, que es seleccionado expresamente por el Comisario. Las funciones de los gabinetes son proporcionar información para desarrollar políticas dentro de su área de competencia, actuar de enlace con los otros gabinetes, tratar de conseguir apoyo político para las propuestas políticas de sus superiores y tratar de dar forma a las propuestas políticas que llegan a la Comisión. El Gabinete del Presidente de la Comisión, más numeroso, trata además de coordinar el trabajo del ejecutivo comunitario y su unidad frente al exterior. Los jefes de Gabinete se reúnen cada semana para intentar alcanzar el máximo de acuerdos posibles y así dejar a los Comisarios los asuntos más complejos y difíciles (Pedler, 2001; Nugent, 1994).

Por debajo de los Comisarios y sus gabinetes, se encuentran ya los funcionarios. La Comisión es la institución con más empleados públicos de la UE. En 1993, de un total de 26.400 funcionarios, casi 18.000 pertenecían a la Comisión. Sin embargo, no cabe hablar de burocracia, pues esta cifra es

menor a la de muchos ministerios estatales. La media de funcionarios en los estados de la UE es de 322 por cada 10.000 habitantes, mientras que las instituciones europeas representan 0,8 funcionarios por cada 10.000 habitantes (Nugent, 1994: 89). Precisamente, la acusación de burocracia que recibe la Comisión proviene en parte por la falta crónica de personal en sus servicios que le impiden cumplir a tiempo y con rigor sus tareas administrativas.

La Comisión se organiza a partir de 22 unidades básicas, denominadas Direcciones Generales (DG), que tratan áreas políticas diferentes. Su estructura es a menudo reformada para afrontar cambios exigidos por los Tratados o mejorar la eficacia. Hasta la llegada de la Comisión Prodi, cada Dirección General llevaba asociada un número romano que las distinguía. De hecho, la jerga comunitaria las denominaba a partir de este número prescindiendo del título. Así, la DG IV, era la Dirección General de la Competencia, y la DG III, la de industria. Tras la toma posesión de la Comisión presidida por Romano Prodi y en aras de la transparencia y con el propósito de acercar las instituciones de Bruselas a los europeos, los números romanos han desaparecido para potenciar la identificación entre Dirección General y área de actuación. De este modo, la antigua Dirección General XIII, denominada Telecomunicaciones, Tecnologías e Industrias de la Información ha sido refundida con otros departamentos, y recibido el nombre de Dirección General de la Sociedad de la Información.

El cambio impulsado por Romano Prodi no ha sido únicamente cosmético sino que también ha incluido bastantes cambios en las competencias de cada Dirección General. Las relaciones exteriores se han agrupado por temas –comercio, ampliación, desarrollo, y política exterior y de seguridad–, más que por áreas geográficas como sucedía en la Comisión Santer y Delors. Se han creado dos nuevas Direcciones Generales, una consagrada a la empresa, que reunía a las antiguas Direcciones generales que se ocupaban de la industria, PYMES y la innovación, y la segunda dedicada a justicia e interior. Se han reagrupado en un sólo servicio las competencias de sanidad y protección del consumidor. También se fusionan en un nuevo servicio, denominado educación y cultura, las antiguas competencias sobre educación y formación junto con una parte de las de información y cultura.

Tabla 20. Cambio de denominación de las Direcciones Generales de la Comisión Europea a partir del 2000.

Dirección General 1990-2000	Nueva Dirección General 2000-2005
DG XIII (Telecomunicaciones, Tecnologías e industrias de la Información)	DG Sociedad de la Información
DG X (Cultura, Audiovisual, Información y comunicación)	DG Educación y Cultura
DG XV (Mercado Interior)	DG Mercado Interior
DG IV (Competencia)	DG Competencia

Fuente: elaboración propia

Tanto la nueva distribución como la anterior se presta a disfunciones, duplicaciones de esfuerzos y a una falta de coordinación. Su estructura vertical y la pugna política de cada DG por conservar y aumentar sus competencias políticas explican que a veces la Comisión dé la impresión de parecer una potente organización separada por compartimientos estancos.

El proceso político para adoptar una medida en la Comisión suele seguir un procedimiento que se puede esquematizar de la siguiente manera:

- Un funcionario de alto nivel redacta un borrador inicial, siguiendo unas pautas marcadas por la Comisión o el Consejo de Ministros. Si es necesario se contrata o se pide la opinión a asesores externos, consultorías o expertos académicos.
- El borrador se pasa a los funcionarios superiores y una vez aprobados se hace llegar a todos los gabinetes de los Comisarios. En cada paso, el texto se discute a fondo y puede ser revisado y reelaborado.
- El Colegio de Comisarios, en su reunión semanal de los miércoles, puede hacer lo que quiera con la propuesta: aceptarla, rechazarla, devolverla a la DG correspondiente para un nuevo redactado o aplazar su aprobación. Se necesitan un mínimo de 11 votos de los 20 posibles para aprobarla (Nugent, 1994: 94; Pedler, 2001: 26).

A partir de este modelo, todas las variaciones son posibles. Habitualmente, sólo los asuntos más importantes se discuten en el Colegio de Comisarios. El resto, o bien, se han negociado antes por los jefes de gabinete, o bien, los que no levantan ninguna objeción en un determinado lapso de tiempo, normalmente una semana, se aprueban sin discusión. El proceso político se puede alargar si la directiva o la decisión que debe ser adoptada por la Comisión afecta a más de una Dirección General.

Conviene tener en mente este proceso de decisión política, pues será

idéntico al que seguirá la propuesta de Directiva sobre el Pluralismo: de la redacción en los servicios de la DG XV, será revisada por el Comisario Mario Monti. Una vez aprobada por su gabinete, será enviada al resto de Comisarios, que propondrán modificaciones o negarán su aprobación. En septiembre de 1996, el Colegio de Comisarios decide que la propuesta de Directiva requiere un estudio más profundo y un nuevo redactado, por lo que será devuelta a los servicios de la Dirección General de Mercado Interior. En marzo de 1997, Monti intentará incluir en el orden del día de la Comisión una nueva propuesta de Directiva. Fracasa. Ante la falta de apoyos políticos de otros Comisarios, preferirá retirarla temporalmente de la discusión política para esperar un momento más oportuno. La nueva oportunidad nunca llegará. A finales de año, la Comisión ya no la incluye en su programa de acción anual para 1998, como sí lo había hecho en los programas de acción para 1996 y 1997 (CE, 1995; CE, 1996k; CE, 1997g).

Más allá de su rutina de trabajo habitual, las 6 principales responsabilidades y poderes de la Comisión según los tratados son: llevar la iniciativa legislativa y política, disponer de ciertas funciones ejecutivas, erigirse en guardián de los Tratados, ser el representante y negociador exterior, mediar entre las distintas instituciones de la UE y ser la conciencia de la Unión.

1.2.1.1. La iniciativa legislativa

La iniciativa política y legislativa está reconocida por el artículo 211 del TCE. Sin embargo, este poder no es total. La Comisión es consciente de que no es suficiente querer impulsar una medida deseable, sino que debe ser posible. Por tanto, la Comisión al elaborar una propuesta política se deja influir y presionar para conocer los apoyos o oposiciones con los que puede contar para desarrollarlas. Una iniciativa que no tenga el apoyo de al menos dos de los tres principales centros de poder – los Estados miembros, el sector económico afectado y el Parlamento Europeo– es muy difícil que prospere. Por tanto, la Comisión intenta siempre buscar el máximo consenso.

La influencia más importante en el campo legislativo proviene del Consejo de Ministros, es decir, de los Estados, aunque a la hora de establecer las grandes estrategias políticas de la UE, la Comisión es especialmente sensible a las líneas marcadas por los líderes europeos en los Consejos Europeos (nombre que reciben las cumbres semestrales de jefes de estado de la Unión Europea). Fue el caso del Consejo Europeo de Corfú, en junio de 1994, en el que se puso en marcha el Plan para la Sociedad de la Información, o del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, que emplazó a la Comisión a desarrollar un nuevo plan de acción que se concretaría en junio bajo el nombre de ‘Plan de Acción eEurope’.

Por su parte, el Parlamento (art. 192 TCE) y el Consejo de Ministros (art. 208 TCE) pueden pedir a la Comisión que inicie un procedimiento le-

gislativo, pero no pueden iniciar la redacción del borrador, que es competencia de la Comisión. Más aún, después de que una propuesta legislativa ha sido formalmente presentada, la Comisión todavía retiene un considerable control. Sin su acuerdo, es extremadamente difícil para el Parlamento Europeo o el Consejo de Ministros enmendar una propuesta. Los eurodiputados sólo lo pueden conseguir en determinadas materias y además con una mayoría absoluta de sus miembros a favor de la reforma; por su parte, el Consejo de Ministros necesita la unanimidad para reformar una propuesta de la Comisión.

Tanto en las iniciativas legislativas como en las ejecutivas, la Comisión se deja informar y presionar por los grupos de presión o instituciones afectadas. Dada la dificultad para enmendar una propuesta de la Comisión presentada en firme ante las demás instituciones comunitarias, la acción de los grupos de presión se concentra en el periodo de tiempo en que se redacta la propuesta legislativa por parte de los servicios de la Dirección General correspondiente (Pedler, 2001; Nugent, 1994).

1.2.1.2. Las funciones ejecutivas

Las funciones ejecutivas de la Comisión se derivan del hecho de los Tratados no cubren todas las posibles contingencias. A la Comisión, por tanto, se le reconoce la capacidad ejecutiva en ciertas materias que requieren actuaciones rápidas, como es el caso de los precios y mercados agrícolas.

Otra función ejecutiva es la de controlar que tanto los ingresos y los gastos se ajusten a lo previsto en los presupuestos, y en caso de problemas pedir un aumento de ingresos o una reducción de gastos. A las instituciones europeas no les está legalmente permitido incurrir en déficit.

La supervisión de la ejecución de las políticas comunitarias es otra de las funciones ejecutivas de la Comisión. El control se hace indirectamente a través de los Ministerios o agencias de cada Estado miembro, pues el reducido número de funcionarios europeos hace en la práctica imposible un control directo. En 1993, únicamente había 100 funcionarios dedicados a combatir el fraude de todos los programas de la UE (Nugent, 1994: 108)

1.2.1.3. Guardiania de los tratados

La Comisión también custodia el marco jurídico comunitario junto con el Tribunal de Justicia. Ambas instituciones deben asegurar que los Tratados y la legislación de la UE son respetados. Sobre esta base, por ejemplo, la Comisión puede abrir expedientes a un Estado miembro por no transponer en legislación nacional una directiva o hacerlo de manera impropia, como ocurrió con la ley de televisión digital española, Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorporaba al derecho español la Directiva 95/47/CE sobre uso de normas para la transmisión de señales de televisión.

Es en esta función de vigilante de los Tratados dónde reside la capacidad

de la Comisión para vigilar la competencia en el mercado europeo a través del control de las ayudas estatales –artículos 87 a 89 del TCE–, de las fusiones entre empresas según el reglamento 4064/89 y de los acuerdos entre empresas y abusos de posición dominantes tal como se encuentran definidos en los artículos 81 y 82 del TCE. El principal problema para ejercitar con prontitud y eficacia estas funciones son los recursos limitados de la Comisión para hacer frente a tareas muy complejas. Por ejemplo, los funcionarios de la Dirección General de la Competencia tuvieron que analizar casi 350 operaciones en el 2000. También los propios estados a menudo no facilitan información suficiente o la retardan. A veces, es la propia Comisión la que ralentiza los procesos a fin de evitar enfrentarse con un Estado en concreto, con un sector industrial o una multinacional.

1.2.2. El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es el punto central de encuentro de los intereses de los gobiernos nacionales y es la principal institución decisoria de la UE. Asegura a los estados miembros un lugar clave para influir en la mayoría de las políticas de la UE (Nugent, 1994: 123)

La principal responsabilidad del Consejo de Ministros es tomar decisiones políticas y legislativas. Comparte con la Comisión y el Parlamento Europeo tales poderes, pero en la práctica toda propuesta políticamente importante o conflictiva ha de recibir el visto bueno o la aprobación del Consejo de Ministros del ramo correspondiente. Por eso, es el centro de poder del sistema político comunitario.

El Consejo actúa sobre la base de las propuestas que les son sometidas por la Comisión y después de haber escuchado al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Esto significa que el Consejo no tiene sobre el papel el poder constitucional de iniciar o proponer propuestas. De algún modo, está a merced de las iniciativas de la Comisión y del Parlamento. Sin embargo, a medida que la Unión Monetaria se va completando, y que la políticas de seguridad y de cooperación común (PESC) y la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior (CJI) se van reforzando, el papel del Consejo de Ministros va en aumento en detrimento de la Comisión, pues estas políticas están basadas en acuerdos puntuales entre gobiernos, es decir, intergubernamentales, por lo que la iniciativa legislativa de la Comisión queda relegada (Pedler, 2001).

El Consejo de Ministros lo forman los distintos ministros del ramo de cada estado miembro. No existe propiamente el Consejo de Ministros, sino el Consejo de Ministros de Agricultura, el de Economía o el de Transportes. Cada año hay una media de 95 reuniones del Consejo. Los más numerosos son los de Agricultura con 14 reuniones anuales, le siguen los de Asuntos Generales 12 anuales, y los de Economía y Finanzas, también conocido como ECOFIN, que se reúnen 10 veces al año. Los menos importantes son los

consejos de ministros de salud, educación, cultura o energía que se reúnen dos veces al año.

Antes de llegar a los Consejos de Ministros, las propuestas de la Comisión son debatidas por los funcionarios de las embajadas estatales de cada país en Bruselas. Estas embajadas, que reciben el nombre de representaciones permanentes, analizan y preparan el trabajo para las reuniones ministeriales. El organismo más importante en este trabajo de análisis y negociación es el Comité de Representantes Permanentes, el denominado COREPER. En este comité, formado por expertos y diplomáticos de alto nivel, se discute sobre las propuestas, se negocia y se intenta llegar a un acuerdo entre los distintos países. Para la aprobación en Consejo de Ministros se intenta dejar únicamente los temas más conflictivos.

Para tomar las decisiones, los Tratados establecen tres sistemas básicos: el voto por unanimidad, por mayoría cualificada o por mayoría simple. La unanimidad se reserva para asuntos especialmente importantes, como la Política Exterior de Seguridad y Cooperación (PESC) o la armonización fiscal. Este procedimiento de voto –mayoritario antes de Maastricht (1993)– se ha ido reduciendo a medida que se iban aprobando los distintos Tratados de la década de los noventa, quedando reducido casi exclusivamente a la fiscalidad, a la política de seguridad social, educativa, sanitaria y cultural. Los Tratados de Maastricht, Amsterdam y el provisional de Niza han aumentado el número de ámbitos en el que es necesario el voto por mayoría cualificada para evitar así los bloqueos excesivos. En la actualidad, este último sistema se aplica a la gran mayoría de asuntos de la UE. Su aplicación práctica responde a un estudiado y delicado equilibrio político.

Cada país posee un voto ponderado, según su población y su peso político con una discriminación positiva hacia los pequeños estados que están sobrerrepresentados. Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido poseen 10 votos cada uno; España tiene 8; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal tienen 5; Austria y Suecia poseen 4, Dinamarca, Irlanda, y Finlandia tienen 3, y Luxemburgo 2. La distribución está cuidadosamente pensada para evitar situaciones de dominio o bloqueo. De este total de 90 votos, la mayoría cualificada se alcanza con 62 votos de al menos 10 estados y la minoría de bloqueo está establecida en 28 votos. Por ejemplo, los siete estados más pequeños no pueden imponerse a los siete más grandes (68 votos) si no es con la alianza de tres países medianos. Tres países grandes (30 votos) pueden bloquear una decisión de todos los demás (11 países y 60 votos). Los 6 más pequeños (22 votos) tampoco pueden bloquear una decisión sino disponen de al menos el apoyo de uno de los Estados grandes o España¹⁸. Cualquier

¹⁸ Sin embargo, conviene matizar que existe una decisión del Consejo denominado ‘Compromiso de Ioannina’ que estipula que la Presidencia del Consejo debe intentar llegar a un acuerdo si los votos de bloqueo son de 23 a 25 (a tres de la minoría de bloqueo legal).

reforma de este sistema implica una nueva discusión sobre el peso político de cada país dentro de la UE. Por tanto, entra dentro de la lógica política que la reponderación de estos votos, necesaria de cara a la futura ampliación a los países del Este de Europa, provocara largas y encendidas discusiones durante la Cumbre Intergubernamental de Niza celebrada en diciembre de 2000.

1.2.3. El Parlamento Europeo (PE)

El Parlamento Europeo es considerado con frecuencia como la única institución democrática de la UE, pero a la vez es acusado de poco eficaz y escasamente útil al ciudadano. Si bien es verdad que los poderes constitucionales del Parlamento Europeo no son comparables con los de sus homólogos nacionales, los desarrollos de los últimos años le han conferido en la práctica una creciente influencia en el sistema de poder de las instituciones comunitarias. Esta influencia se concreta de tres modos: el proceso legislativo, la elaboración del presupuesto y el control del ejecutivo (Nugent, 1994: 174).

El Parlamento posee cuatro posibles procedimientos para el proceso legislativo: el procedimiento de consulta, el de cooperación, el de asentimiento y el de codecisión. Cada procedimiento se aplica a determinadas materias, según lo establecido en el TUE.

La participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo es difícil de evaluar debido a que la redacción o aprobación final dependen de la Comisión y del Consejo de Ministros. En comparación con los otros Parlamentos nacionales, el suyo es un papel negativo, pues se pronuncia sobre propuestas ya escritas. En general, las enmiendas del Parlamento Europeo (PE) son más aceptadas por la Comisión que por el Consejo de Ministros.

En cuanto al control del presupuesto de la CE, el Parlamento puede rechazarlo si logra una mayoría de dos tercios. Además, bajo ciertas condiciones, puede ampliar o pedir modificaciones en el capítulo de gastos.

En el control del ejecutivo, el Parlamento puede aprobar o rechazar el nombramiento del Presidente de la Comisión y su equipo, y discute anualmente su programa de trabajo. Respecto al Consejo de Ministros su posición es más débil, y su presencia en las cumbres de los líderes europeos, es decir, en el Consejo Europeo, es casi nula.

A enero del 2001, el Parlamento Europeo lo forman 639 diputados escogidos a partir de unas elecciones europeas que se celebran cada cinco años por circunscripciones nacionales. Por tradición y presiones de Bélgica y Francia, el PE tiene dos sedes: Bruselas y Estrasburgo, y su Secretaría está establecida en Luxemburgo. Los eurodiputados se agrupan a partir de corrientes ideológicas comunes, pero la disciplina de grupo parlamentario se rompe con cierta frecuencia en favor del criterio de nacionalidad cuando se votan temas básicos que afectan de manera dispar a cada país.

La mayoría del trabajo del Parlamento se realiza a través de alguna de

sus 19 Comisiones de trabajo. La relacionada con el audiovisual es la número 12, que recibe el nombre de 'Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación'. Las funciones de las comisiones son variadas: desde elaborar informes propios hasta proponer a la Comisión que tome ciertas medidas o elabore ciertas directivas. Sin embargo su principal deber es examinar las propuestas de legislación en las que una opinión del Parlamento Europeo es requerida. Cada propuesta es asignada a una determinada Comisión de trabajo. La responsabilidad de esbozar el informe de la Comisión es confiada a un diputado que recibe el nombre de 'rapporteur'. Una vez que el 'rapporteur' ha acabado su informe, se presenta a toda la Comisión. Si se aprueba, pasa al plenario del Parlamento Europeo donde es presentada y defendida por el 'rapporteur' (Pedler, 2001).

1.2.4. El Consejo Europeo

La reunión cada seis meses de los jefes de gobierno de los países comunitarios es lo que se conoce como Consejo Europeo o cumbre en el lenguaje periodístico. Aunque no se encontraba contemplado en los Tratados fundacionales, los jefes de gobierno de los estados miembros encontraron la necesidad de reunirse con cierta periodicidad para tratar los asuntos comunitarios más importantes y afrontar rápida y adecuadamente los sucesivos desafíos y problemas. Así en la Cumbre de París de 1974 se decidió institucionalizar estas reuniones (Nugent, 1994)

El Consejo Europeo no contó hasta el Tratado de Maastricht con un respaldo legal; hasta entonces no aparecía en el texto de los Tratados. Esta carencia de respaldo legal y por tanto de definición de funciones no ha sido óbice para que el Consejo Europeo haya ejercido una profunda influencia en el desarrollo de la UE. Su fuerza política y su propia capacidad para decidir qué temas deben ser tratados en sus reuniones concede a esta institución una libertad y flexibilidad suficientes para asumir el liderazgo político dentro de las instituciones de la Unión.

En el Consejo Europeo pueden participar dos personas por cada estado miembro, normalmente el Jefe del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores, más dos representantes de la Comisión. Francia, por su régimen político presidencialista, es un caso especial y suelen acudir el Presidente de la República y el Primer Ministro. El número de funcionarios o diplomáticos está reducido al mínimo para aumentar la eficacia de las reuniones. Por ejemplo, sólo se admite simultáneamente un único experto o diplomático por país en la sala de reuniones.

La organización del Consejo Europeo corresponde al país que ostenta la Presidencia de la Unión Europea en ese semestre. Las reuniones se celebran cada seis meses, habitualmente a finales de junio o de diciembre en alguna ciudad del país que ostenta la Presidencia y durante un fin de semana. También puede convocarse una cumbre extraordinaria. La cumbre especial

de Dublín en abril de 1990 fue convocada explícitamente para discutir la unificación alemana.

Dado que el Consejo Europeo está poco definido jurídicamente, su agenda de discusión es muy flexible y puede tratar una amplia variedad de temas. Se analiza la evolución de la Unión, los asuntos de ampliación e institucionales, la economía de la UE y las relaciones exteriores. Hay algunos temas recurrentes por su importancia, como la Unión Monetaria. Otros pueden ser introducidos por la Comisión para contar con un mayor respaldo político frente al Consejo de Ministros, como ocurrió en Corfú con el Plan para la Sociedad de la Información. También se pueden tomar decisiones sobre temas en los que el Consejo de Ministros ha sido incapaz de llegar a un acuerdo. Las cuestiones internacionales suelen ser también materia de discusión en la agenda de cualquier Consejo Europeo.

Las cumbres han fortalecido la posición de los gobiernos nacionales dentro del sistema de la UE y le ha dotado de un liderazgo político y estratégico claro. Sin embargo, su papel y resultados dependen en gran medida de cómo se transformen sus propuestas políticas en iniciativas legislativas por parte del Consejo de Ministros y la Comisión (Nugent, 1994: 173).

1.2.5. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que está basado en Luxemburgo y que no debe confundirse con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, tiene dos funciones principales: primera, es responsable de aplicar la ley comunitaria en ciertas materias; segunda, interpreta la ley de la UE y cuida de que su aplicación sea uniforme y consistente. El Tribunal a lo largo de su historia ha ido clarificado y fortaleciendo el carácter de la legislación comunitaria. Además, con sus sentencias ha ampliado la competencia de la UE en ciertas políticas, como la seguridad social o el audiovisual.

El TJCE puede ser solicitado por los tribunales nacionales para aclarar un punto dudoso de la ley comunitaria, así como por cualquier institución para obtener una opinión sobre si un acuerdo internacional es compatible con lo establecido en los Tratados. El Tribunal está formado por un juez de cada estado miembro, que es nombrado por un período de seis años renovables.

El TJCE no puede por sí mismo iniciar actuaciones. Debe esperar a que otras instituciones o individuos le requieran para intervenir. La Comisión, por ejemplo, puede pedir al TJCE que falle contra un Estado miembro por incumplimiento de una obligación; también una parte puede recurrir la Tribunal para la anulación de una multa impuesta por la Comisión; asimismo el TJCE puede actuar a demanda de un particular por la inacción de una instancia comunitaria. Por ejemplo, y de nuevo en el terreno del audiovisual, fue el caso de la condena de la Comisión en setiembre de 1998 por no actuar

tras la denuncia de Telecinco contra las televisiones públicas españolas.

1.2.6. El Banco Central Europeo (BCE)

En junio de 1998 con el nombramiento de los miembros permanentes de su Comité Ejecutivo nació oficialmente el Banco Central Europeo, una institución que ha adquirido un fuerte protagonismo en la definición de la política económica de la Unión Europea. Dotado de una personalidad jurídica propia, el BCE es una institución cuya misión principal –tal como se recoge en el artículo 105.1 del TCE– es mantener la estabilidad de precios en la zona euro, un objetivo que debe ser común para el resto de las instituciones de la UE según dispone el artículo 4.2 del TCE. Para alcanzar este propósito, el BCE dispone de unos órganos de gobierno propios que son independientes de gobiernos, instituciones, y organismos; únicamente debe dar cuentas de su gestión al Parlamento Europeo. El BCE lo forman el Comité Ejecutivo, con un Presidente, a enero de 2001, Wim Duisenberg, un vicepresidente y cuatro miembros. El Consejo de Gobierno lo forman los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de los estados que participan en la Unión Económica y Monetaria. La regla de votación habitual en los órganos de gobierno del BCE es la mayoría.

La aparición en escena de las instituciones europeas del Banco Central Europeo, quizá el organismo más supranacional e independiente de la UE, ha provocado una pérdida de poder de la Comisión Europea y del Consejo de Ministros en materia de política económica. El interlocutor político lógico del BCE sería el Consejo de Ministros de Economía o Ecofin. En esta línea, varios países de la UE y especialmente Francia pretenden institucionalizar el Ecofin a través de una secretaría permanente compuesta por delegados de los 12 ministros de Economía y Finanzas del área euro. De prosperar la propuesta, surgiría un nuevo centro de poder capaz de contrapesar al BCE.

1.2.7. Los grupos de presión

Ante la existencia de centros de poder, la sociedad civil pero sobre todo los grandes grupos económicos y sectoriales se agrupan para defender sus intereses. Por tanto, no ha de extrañar que un vasto número de grupos de presión no gubernamentales traten de incidir en las instituciones que intervienen en el proceso de reglamentación de la UE (Cfr. figura 7)