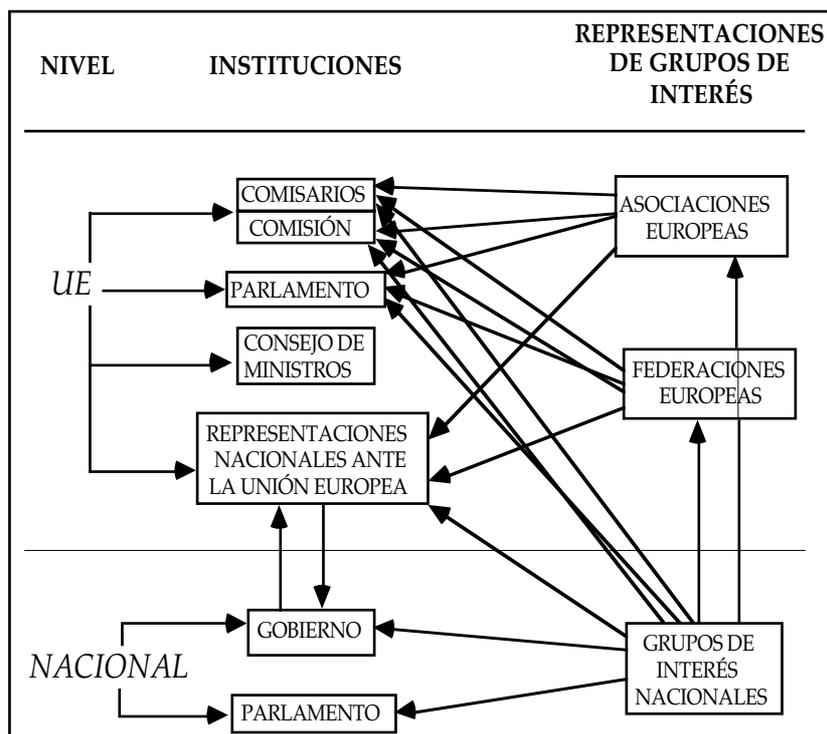


Figura 7: Distribución de actividades de los grupos de presión



Fuente: Andersen y Eliassen, 1993:15 y elaboración propia

Los grupos de interés o de presión que actúan ante la Unión Europea pueden dividirse en cuatro tipos:

- Gobiernos regionales o locales
- Empresas públicas o privadas
- Grupos de presión nacionales
- Grupos de presión europeos

Según Nugent (1994: 253), en este último apartado, el de los grupos de presión europeos, pueden encontrarse unos 550 organizaciones. De estos, alrededor de la mitad representan a la industria y al comercio, una cuarta parte al mundo agrícola, un 20% a los servicios y un 5% a los sindicatos, ecologistas y otros. Su organización y estructura son muy variados. Desde los que poseen todo un complejo sistema de organización y representación con un gran número de personal (20 ó 30 personas) como la COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), hasta los que operan con medios escasos y con uno o dos empleados.

Las funciones de estos grupos de presión europeos son por un lado, obtener y proporcionar información a las instituciones de la UE, y por otro, intentar que sus intereses sean incorporados o tenidos en cuenta en la acción comunitaria a través de un trabajo de persuasión o presión hacia los funcionarios que planifican políticas y redactan las normas que las aplican.

Como el proceso de decisión de la UE es largo, complejo y plural, las

oportunidades para presionar o informar sobre cierto asunto son múltiples, pero pueden focalizarse en tres instituciones :

- Los gobiernos nacionales
- La Comisión
- El Comité Económico y Social

El Consejo de Ministros y el Consejo Europeo son en principio inabordable a los grupos de presión, pues la mayoría de discusiones son a puerta cerrada, pero sobretodo porque ninguno de estos organismos está dispuesto a dejarse presionar. Por tanto, los grupos de presión actúan indirectamente a través de los gobiernos nacionales más favorables a sus intereses.

En cambio, la Comisión es el principal objetivo de los grupos de presión debido a su capacidad de iniciativa legislativa, de aprobar decisiones, de seguir las propuestas a través de su ciclo legislativo y de controlar el gasto comunitario. Sin embargo, la razón principal por la que la Comisión atrae a los grupos de presión es de naturaleza práctica: en Bruselas se sabe que la Comisión se deja informar o presionar, que escucha a quien tenga algo que decirle.

La Comisión es receptiva a los intereses de los grupos de presión por diversos motivos; el primero radica en que muchas veces estas asociaciones europeas poseen información especializada y de prospectiva muy valiosa que facilita que la Comisión pueda desarrollar su propia misión eficientemente; un segundo motivo reside en que la posición negociadora de la Comisión frente al Consejo de Ministros se ve reforzada si puede demostrar que sus propuestas reciben el apoyo de grupos económicos poderosos; una tercera razón es un argumento negativo: si la Comisión no consulta ni intenta satisfacer intereses comerciales en juego y decide sacar adelante una propuesta con la fuerte oposición de estos grupos de presión, la propuesta encontrará una gran resistencia en el Consejo de Ministros. De alguna manera, el éxito de una regla comunitaria depende, en gran medida, de como se ha negociado en su proceso de elaboración (Andersen y Eliassen, 1993). En cuarto lugar, la existencia de grupos de presión europeos y la formulación de sus intereses ante la Comisión ahorra tiempo a los funcionarios ya que presentan una posición unificada. Por esta razón, es práctica común, aunque no contemplada en los Tratados, que existan oficiosamente grupos de interés reconocidos por la Comisión –en forma de listas de envíos de correo–, que son informados y consultados sobre las materias que les afectan (Nugent, 1994: 253). De algún modo, el proceso político de la UE se distingue por la publicidad de las propuestas y las numerosas reuniones que tienen lugar antes incluso que la propuesta llegue al Consejo. Un comportamiento atípico, pues en los estados europeos las leyes se suelen elaborar en secreto hasta que

se presentan en los respectivos Parlamentos nacionales para su discusión (Andersen y Eliassen, 1993).

Los procedimientos concretos para establecer los contactos entre los grupos de presión y la Comisión son muy variados. Normalmente los Comisarios y funcionarios reciben numerosas delegaciones a lo largo de la semana que representan a intereses de todo tipo, así como abundante documentación. Además, los funcionarios de la Comisión suelen viajar e intervenir en congresos y seminarios especializados donde escuchan y son receptivos a las peticiones de los grupos de interés. Además de estos encuentros formales, los llamadas telefónicas y los encuentros informales son constantes.

El mayor poder del Parlamento Europeo otorgado por el Tratado de Maastricht (artículo 192), ha provocado un aumento de las relaciones entre los grupos de interés y los europarlamentarios. El Parlamento Europeo reclama a la Comisión con una frecuencia creciente que desarrolle iniciativas legales. Los grupos de presión pueden animar a los parlamentarios a elaborar informes que bien presentados pueden llegar a condicionar hacia una línea concreta de acción política a la Comisión y al Consejo de Ministros. Por supuesto, también intentan influir directamente y sin tapujos en sus voto. Como muestra documental de este tipo de acciones de presión recogemos en el anexo 2 tres documentos dirigidos a los eurodiputados en el momento de la revisión de la directiva Televisión sin Fronteras en 1996.

La actuación de estos grupos de presión tiene aspectos negativos y positivos, según Nugent (1994). Entre los positivos destacan dos: el primero, que su presencia amplía la base participativa de la UE y asegura que el proceso de decisión y la política no están totalmente controlados por funcionarios y políticos; el segundo punto positivo radica en que al manifestar los distintos intereses, proporcionan a las autoridades de la UE información y puntos de vista variados que mejoran la calidad y la efectividad de sus políticas y decisiones. El efecto negativo más importante consiste en la disparidad de la influencia de estos grupos: algunos son mucho más poderosos e influyentes que otros. Esta falta de equilibrio cuestiona la democracia en el sistema de 'lobbys', pues tiende a inclinar el sistema de toma de decisiones hacia ciertas políticas que favorezcan a ciertos grupos industriales poderosos con fuerte capacidad de organización y financiación en detrimento de consumidores o ecologistas (Nugent, 1994: 265). Algunos de los grupos de presión con intereses en el sector audiovisual presentes en Bruselas son la UER (Unión Europea de Radiodifusión), la ACT (Asociación de Televisiones Comerciales) y la Federación Europea de Realizadores del Audiovisual (FERA).

2. Base teórica-jurídica

Frente al audiovisual, las instituciones europeas han adoptado un conjunto de estrategias y políticas que entrañan un cierto grado de unidad, pero que al mismo tiempo contienen numerosas contradicciones derivadas en muchas ocasiones de la doble consideración política y cultural del audiovisual, y de la poca o nebulosa definición de las competencias en este sector.

En el Tratado de Roma, el concepto audiovisual no aparece, aunque naturalmente está incluido si se considera al audiovisual una industria. No será hasta el Tratado de Maastricht que el concepto audiovisual será asociado al de la cultura. En la práctica estas consideraciones no se verán reflejadas en la política real, y seguirá primando la perspectiva industrial del audiovisual. Así, por ejemplo, la Comunidad Europea para promulgar la Directiva 'Televisión sin Fronteras'(CE/89/552), o para establecer la Directiva que regulará los estándares de televisión digital en Europa (CE/95/47) utilizó como base jurídica la libertad del derecho de establecimiento recogido en el artículo 47.2 del TCE, así como la justificación de establecer un mercado interior recogido en el artículo 94 (el subrayado es nuestro).

Art. 47.2 "Con el mismo fin, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas."

Artículo 94. "El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común."

En la propuesta de Directiva sobre el pluralismo que se analiza en el capítulo VII, la situación es similar. La base jurídica escogida es la del mercado interior. La situación de las leyes anticoncentración de los Estados miembros pone en peligro el establecimiento del mercado interior en el campo de los servicios audiovisuales. Por tanto, la base jurídica será la misma: artículo 47.2 para los aspectos de la libertad de establecimiento de las empresas de comunicación y la libertad de emitir servicios de televisión y radio; y el artículo 94 se añadirá por los aspectos relacionados con la libre circulación de productos, referidos a los periódicos. Incluso para el establecimiento y puesta en marcha del Programa MEDIA, la base jurídica para establecer el programa es propiamente industrial, pues se utiliza el artículo 157.

Art. 157. 1. "La Comunidad y los Estados miembros asegurarán

la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria.

A tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a:

- acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales;*
- fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Comunidad, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas;*
- fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas;”*

2.1. Los cambios del tratado de Maastricht

Al entrar en vigor el Tratado de la Unión, el 1 de noviembre de 1993, el audiovisual entra en una nueva etapa en Europa, al menos legalmente. En la nueva normativa destacan cuatro artículos que afectan a este sector desde un punto de vista cultural. El primero es el art. 3 q) en el que se reconoce el papel de la cultura como medio para conseguir una Europa unida.

Art. 3 q) “Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: [...]

– una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros”

El segundo y más importante es el artículo 151, que se dedica a la cultura y menciona en su apartado 2 el audiovisual.

Art. 151 1. “La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común”.

Art. 151. 2. “La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: [...]

– la creación artística y como excepción literaria, incluido el sector audiovisual”

El tercero es el artículo 87.2.d) en el cual se prevé como excepción que puedan dar ayudas estatales para promover la cultura:

Art. 87.1. “Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Art. 87.2. “Serán compatibles con el mercado común: [...]

— d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común; ”

Finalmente, el artículo 151.5, mantiene la unanimidad en las decisiones sobre temas culturales en el Consejo de Ministros, pero introduce el procedimiento de codecisión –por tanto, un mayor peso del Parlamento Europeo—, para los temas relativos a la cultura y a los relacionados con el audiovisual.

2.2. El principio de proporcionalidad y de subsidiariedad

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad tal como se han definido en el Tratado y se han desarrollado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la libre prestación de servicios han servido de base para elaborar los instrumentos reglamentarios comunitarios pertinentes del sector audiovisual y, más generalmente, de la Sociedad de la Información. El principio de proporcionalidad requiere que el grado de intervención reglamentaria no sea mayor de lo necesario para alcanzar el objetivo en cuestión. Se trata de que ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos comunitarios.

En el artículo 5 del TCE se establece el principio de subsidiariedad. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

El impacto de la asociación audiovisual con la cultura tal como aparece en el Tratado de Maastricht ha sido escaso. Su principal función ha sido la de justificar culturalmente ante las autoridades comunitarias las ayudas estatales a la industria audiovisual con razones culturales.

La poca base jurídica del audiovisual como elemento cultural, provoca una aproximación incoherente e incompleta a los problemas audiovisuales europeos, entre ellos el del pluralismo. Sus productos no son bienes de consumo materiales: son bienes inmateriales de contenido simbólico que refuerzan los valores e ideas de una sociedad. El problema reside en la orientación fundacional de las instituciones europeas, que preveía una organización de fines económicos y que como tal poseía poderes para regular la economía y las industria, no la cultura. A medida que los sucesivos Tratados van ampliando estos fines para incluir a la cultura, y al audiovisual como una parte de ella, la consideración cultural podría haber entrado más en la política audiovisual europea. No obstante, las consideraciones económicas siguen siendo prioritarias.

Más allá de los textos legales recogidos en los Tratados o de las intenciones de los fundadores de la CE, la política del audiovisual ha ido desarrollándose al impulso de los avances tecnológicos, la necesidad económica y la titubeante voluntad política de los Estados miembros.

Tabla 21. Actores de la UE y sus intereses en el debate audiovisual 1995-2000

Actores	Sus intereses
Comisión Europea <i>Jacques Santer</i>	Favorecer la posición de la industria audiovisual y la libre circulación de obras audiovisuales.
• DG III Mercado Interior e industria <i>Martin Bangemann</i>	Crear un mercado interior. Estimular la industria audiovisual a través la liberalización del mercado.
• DG IV Competencia <i>Karel Van Miert</i>	Proteger la competencia e impedir los abusos de posición dominante en el sector audiovisual. Visión proindustrial del audiovisual.
• DG X Comunicación, información, Cultura y Audiovisual <i>Marcelino Oreja</i>	Proporcionar protección externa y apoyo industrial a la industria de programas. Visión cultural del audiovisual.
• DG XIII Telecomunicaciones tecnologías e industrias de la información <i>Martin Bangemann</i>	Promoción de nuevas tecnologías y de los esfuerzos de armonización. Principal valedor de la aplicación de la liberalización de las telecomunicaciones al sector audiovisual. Visión economicista del audiovisual.
• DG XV Mercado Interior <i>Mario Monti</i>	Unificar el mercado interior audiovisual
Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	Salvaguardar el libre intercambio de bienes y servicios.

Fuente: Humphreys, 1996: 261 y elaboración propia.

3. El nacimiento de la política audiovisual europea

Políticamente el audiovisual asoma por vez primera en la agenda comunitaria en 1963 en una resolución de la asamblea de parlamentarios, –la institución previa al actual Parlamento Europeo–, a favor de la eliminación de restricciones a la libre circulación de servicios en la industria cinematográfica (Godoy, 1995: 55). Ese mismo año, se promulga la directiva 63/607/CEE que abría el mercado de la importación, la distribución y la explotación de las películas originarias de un estado miembro (Dehousse, 1996: 6). Sin embargo,

antes de 1980, las dificultades legales y políticas para desarrollar líneas de acción en el audiovisual desde Bruselas eran tan considerables que tal política era prácticamente inexistente. Desde los primeros años de la Comunidad, la televisión estaba bajo un férreo control público nacional y en el texto del Tratado de Roma (1957) la cultura, la televisión o el audiovisual no aparecían.

La consideración de la televisión como actividad cultural ejercida por empresas públicas impidió hasta mediados de los años 70 que la televisión fuera admitida como bien o servicio económico y por tanto, sujeta a la legislación comunitaria. La expansión de la televisión comercial de Luxemburgo a los países del Benelux provocó problemas jurídicos graves, sobre todo por las diferentes reglamentaciones publicitarias. Sin embargo, fue un caso italiano llevado al TJCE el que cambió esta percepción puramente nacional de la televisión. La sentencia Sacchi dictaminó en 1974 que el audiovisual caía dentro de las competencias de la Comunidad Económica¹⁹. En esta sentencia, la televisión es reconocida como actividad económica, y es considerada –o ‘asimilada’, de acuerdo con la jerga jurídica comunitaria– a un servicio. Por tanto, y de acuerdo con los Tratados, la Comunidad debe velar para que las restricciones a su libre prestación sean progresivamente suprimidas. No es difícil reconocer en esta sentencia de 1974 el inicio del largo proceso liberalizador que culminará en 1989 con la aprobación de la Directiva Televisión sin Fronteras. De este modo, es lógico que la mayoría de expertos califiquen como clave el papel del Tribunal de Justicia de las CE para el nacimiento y desarrollo de la política audiovisual europea (Humphreys 1996: 261; Crusafon 1999: 406; Dehousse, 1996: 8).

Sin embargo, no será hasta 10 años después con la extensión de la televisión privada y los avances tecnológicos del cable y el satélite, que la sentencia Sacchi podrá ser aplicada en el terreno de la iniciativa legislativa, con la elaboración de la Directiva Televisión sin Fronteras. De este modo, a principios de los años 80, la Comisión logra iniciar una política audiovisual con el apoyo del Parlamento Europeo –deseoso de conseguir una unidad cultural europea a través de la televisión– y los Estados –interesados en desarrollar nuevos polos industriales de crecimiento–. Será una política que busca proteger intereses económicos defendida a menudo con argumentos culturales.

4. El desarrollo de la política audiovisual y la definición de la triple estrategia europea (1980-90)

Hasta el inicio de la década de los ochenta, la regulación de los medios

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (STJCE) de 30.4.1974 - Asunto C-155/73, Italia vs. G. Sacchi.

de comunicación correspondió casi en exclusiva a los estados nacionales. Únicamente, la Unión Europea de Radiodifusión (UER), o el Consejo de Europa (CdE) rompían débilmente esta fuerza centrípeta de regulación estatal. La entrada de las instituciones comunitarias en el debate audiovisual fue debido a las nuevas oportunidades que la transmisión vía satélite proporcionaba a mercados económicos maduros y a la posibilidad de definición de nuevas políticas de alcance europeo. Según Humphreys (1996: 257), el satélite fue el detonante del cambio de escala en la política audiovisual: de nacional pasó a ser europea. Ante el fenómeno del satélite, los gobiernos europeos adoptaron una posición ambivalente. Por un lado, se sumaron rápidamente a la carrera tecnológica y económica en pos de un sistema de satélites nacional capaz de expandir internacionalmente su cultura y valores; y por otro lado, intentaron proteger su mercado nacional de la intrusión de ofertas de televisión por satélite de otros países. La contradicción entre estas dos posturas sólo podía superarse con una armonización europea, y los estados fueron conscientes por vez primera de que era necesaria una cierta regulación supranacional del audiovisual. El instrumento más idóneo para tal regulación parecía ser la Comunidad Económica Europea.

En Bruselas, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo estaban preparados para recoger el encargo. La situación económica tras el segundo 'shock' petrolero (1981-1982) había demostrado que Europa retrocedía posiciones ante Japón y Estados Unidos, y todavía podía empeorar su situación si no actuaba más unida en lo político y en lo económico. El espíritu europeo, como reacción, se afianzó en los primeros años de la década, y tanto la Comisión como el Parlamento Europeo consideraron al satélite como una oportunidad para unificar la cultura europea a través de la televisión.

“Durante los primeros años de la década de los 80, cuando las tesis de un mercado único y una cultura europea unificada eran dominantes, se pensaba que la identidad cultural europea debía cimentarse más en el concepto de la unidad que en el de la diversidad. El clásico silogismo nacionalista, –las instituciones políticas sólo sobreviven cuando se sustentan sobre comunidades culturales–, informó la política audiovisual de la comunidad. Si la Unión Europea debía sobrevivir, necesitaba una cultura común y una identidad europea compartida.” (Collins, 1994a: 44)

Se pensaba, a partir de un cierto determinismo tecnológico y cultural, que un avance tecnológico, la televisión vía satélite, sería capaz de unir a los europeos en una cultura común. Se trataba de mitificar en una determinada tecnología el hecho de que las redes de comunicación son capaces de generar territorios (Bustamante, 1999b: 22). Esta idea se plasmó, por ejemplo, en 1984 en el Libro Verde que dio lugar a la Directiva Televisión sin Fronteras:

“La unificación europea se conseguirá sólo si los europeos la desean. Los europeos sólo la querrán si existe algo que pueda llamarse identidad europea.

Y una identidad europea sólo se desarrollará si los europeos están informados adecuadamente. En la actualidad, la información a través de los medios de comunicación está controlado a nivel estatal.” (CE 1984: 28)

De la teoría se pasó rápidamente a la práctica, aunque con escasa fortuna. En 1982 y 1985 se lanzaron un par de canales paneuropeos de contenido generalista con el apoyo de la UER y los radiodifusores públicos. El fracaso fue absoluto: al cabo de un año habían desaparecido. Ni los anunciantes ni los telespectadores se sintieron atraídos. El intento no se repetiría hasta 1989 con Eurosport y en 1993 con Euronews. El cambio de estrategia era patente, pues se trataba de canales temáticos y con versiones lingüísticas que ‘localizaban’ el producto para cada estado (Richeri, 1996).

A medida que la década avanzaba, la visión política de la política audiovisual europea –la televisión por satélite como unificadora de la identidad europea– fue desplazada por la económica. Tras los fracasos prácticos, se pensaba que la cultura debía prescindir de lo deseable e intentar únicamente lo posible. Se produjo un cambio de rumbo: de la pretensión de crear una cultura europea unificada gracias al audiovisual, se pasó a un interés más realista y pragmático sobre cómo preservar la riqueza de la diversidad cultural europea ante la amenaza de la invasión audiovisual norteamericana y de la invasión industrial japonesa.

La Comunidad Económica Europea, consciente de esta situación, abordó la cuestión desde una perspectiva económica, la única a su alcance. No obstante, la Comisión, presidida por Jacques Delors, no descartaba los objetivos culturales. El mismo Delors declaraba en 1985:

“Bajo los términos del Tratado, nosotros no tenemos los recursos para implementar una política cultural, pero vamos a intentar abordarla a través de la política económica” (citado en Collins, 1994a: 21)

A pesar de estas declaraciones, las razones económicas eran predominantes. Se quería recuperar posiciones ante los principales competidores, Japón y Estados Unidos, y la inacción era sinónimo de aceptar la derrota europea. El déficit comercial en el audiovisual entre Europa y Estados Unidos era ya preocupante y aumentaba de año en año. La ficción norteamericana era más barata que la producción europea, al haber amortizado su coste en su gran mercado interior.

Para los funcionarios de la Comisión, la llegada de la televisión por satélite abría la oportunidad histórica de invertir esta tendencia al ampliar los hasta entonces reducidos mercados nacionales europeos y conseguir así economías de escala. Se trataba de conseguir un mercado común europeo del audiovisual. Para lograrlo era necesario tanto potenciar la industria audiovisual europea como eliminar las barreras que impedían la creación de este mercado único audiovisual. Simultáneamente, el progreso tecnológico de la televisión fue percibido como un elemento clave en la estrategia de alta

tecnología de la UE. Los grandes fabricantes de equipos europeos, –Philips, Thomson, Grundig–, contribuyeron con la presión sobre sus gobiernos nacionales a que se impulsara desde Bruselas una política de estándares para la televisión de alta definición.

Por tanto, la política audiovisual europea se desarrolló sobre estas tres áreas: el hardware (definición de estándares de la televisión de alta definición y digitales); el software (promover la industria europea del audiovisual) y la armonización legal del mercado de televisión (la Directiva de la televisión sin fronteras). Una triple división, que se ha convertido en clásica, y que sin grandes cambios ha continuado hasta nuestros días (Cfr. Tabla 22).

Tabla 22: La triple estrategia de la política audiovisual de la UE

PROBLEMA	OBJETIVO	POLÍTICA
La fragmentación europea en marcos legales nacionales impide un mercado único audiovisual	Crear un mercado interior del audiovisual a través de unas reglas legales comunes	Directiva de Televisión sin Fronteras (1989-1997) Propuesta de Directiva para armonizar las leyes anticoncentración (1990-1999)
Japón y EE.UU. lideran tecnológicamente la industria audiovisual	Lograr que Europa esté al nivel de sus competidores	Definición de estándares de TVAD (1986-1992) Definición de estándares de 16:9 y de TV digital (1993-1997)
La fragmentada industria audiovisual europea no puede competir por precios y calidad con los productos de EE.UU.	Impulsar la producción y distribución europea de contenidos audiovisuales	Programa MEDIA I (1992-95) Programa MEDIA II (1995-2000) Programa MEDIA Plus (2001-2005)

Fuente: elaboración propia a partir de Michalis, 1999: 153; Crusafon, 1999: 547; Collins, 1994a:21; Miguel, 1992: 45 y Godoy, 1995: 15.

El análisis de estas tres líneas principales de la política europea del audiovisual – armonización, estándares y promoción de la industria– quedaría incompleto sin el estudio de las acciones comunitarias en el terreno de la convergencia, la política respecto a la televisión pública y las decisiones para favorecer la competencia. Estos seis aspectos nos servirán de esquema para profundizar luego en la acción del pluralismo. La descripción y análisis en profundidad de estas políticas es indisoluble del relato cronológico de los acontecimientos más importantes que han ido marcando la política audiovisual europea durante la década de los noventa. Por tanto, en las

siguientes páginas lo temporal y lo temático se mezclan con el fin de proporcionar las claves que permitan entender los procesos políticos y económicos.

5. La política tecnológica del audiovisual

Como ya hemos tenido ocasión de explicar, la tecnología constituye uno de los ejes de la política audiovisual europea de los años 90, junto con la reglamentación y la industria de programas. Las actuaciones en este ámbito se centraron en dos líneas estratégicas principales:

- La armonización de legislaciones nacionales referentes a cuestiones técnicas en el equipamiento audiovisual.
- El impulso a proyectos tecnológicos de interés europeo.

Para comprender los vaivenes en la política tecnológica audiovisual de Bruselas de la década de los noventa, conviene retroceder a uno de los mayores fracasos económicos y políticos de la Unión Europea en el terreno audiovisual: la televisión de alta definición analógica.

5.1. El fracaso de la Televisión de Alta Definición (TVAD)

En los años 80, el desarrollo del cable y el satélite era contemplado por las naciones industrializadas como nuevos puntos de anclaje que permitiera sobrepasar una segunda revolución industrial que mostraba signos de desfallecimiento. La televisión de alta definición europea fue otro de estos nuevos anclajes. Fue un intento fallido por parte de políticos y fabricantes de conseguir un nuevo ‘salto adelante’ en la industria de la televisión. El fracaso al tratar de imponer un estándar analógico de TVAD condenó al ostracismo cualquier estrategia intervencionista de las instituciones comunitarias en la tecnología y las hizo mucho más sensibles al mercado. Sin el fracaso de la televisión de alta definición europea no puede entenderse el nacimiento del consorcio Digital Video Broadcasting (DVB) –clave en la definición de los estándares de la televisión digital–, o la regulación europea de la tecnología del sistema de acceso condicional (multicrypt o simulcrypt).

Desde la adopción de los diferentes estándares en televisión en color (PAL, SECAM y NTSC), la pobreza de la calidad de imagen de la televisión frente al cine o la fotografía era evidente. Los laboratorios de las grandes compañías electrónicas y de televisión, sobre todo japonesas, se lanzaron a investigar cómo mejorar la imagen. Aumentar la definición (más líneas) y/o la frecuencia de barrido era la solución más factible, si bien la más cara, pues requería el cambio del material de emisores, productores y receptores de televisión. Un cambio que implicaba un gasto astronómico, y que suponía enormes beneficios económicos y de dominación industrial para el que lograra imponer su tecnología. Era un objetivo apetecible para las economías

que estaban sufriendo el segundo choque petrolero de principios de los 80. Las industrias presionaron a sus distintos gobiernos para acelerar las investigaciones y defender sus posiciones industriales. Japón pronto dispuso de un estándar que presentó en la asamblea plenaria del Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones (CCIR) celebrado en la ciudad croata de Dubrovnik en 1986. La UE se opuso a que se convirtiera en el estándar mundial y pidió aplazar la decisión dos años. Bruselas adujo razones técnicas y de compatibilidad, pero en el fondo temía a la industria electrónica japonesa. Se trataba de ganar tiempo para recuperar el terreno perdido y así desarrollar un sistema propio de televisión de alta definición que fuera más compatible con los aparatos de televisión existentes y con el nuevo sistema de transmisión por satélite MAC (Larrègola, 1997: 77; Richeri, 1994: 202; Hart y Thomas, 1995: 27).

A partir de Dubrovnik, la Unión Europea se volcó en el desarrollo de la televisión de alta definición. El aspecto industrial era predominante. Se primaba a las grandes empresas europeas fabricantes de bienes de equipo como la holandesa Philips, la francesa Thomson, los finlandeses de Nokia y los Alemanes de Bosch. La industria de los contenidos televisivos estaba ausente de la estrategia comunitaria. En un entorno todavía poco liberalizado, las televisiones privadas eran todavía débiles para hacer valer sus intereses ante Bruselas.

Las iniciativas y la financiación se multiplicaron a través de programas de investigación como Eureka 95 y RACE. En 1991, Bruselas intentó, a través de la renovación de la Directiva 86/529/CEE, imponer un estándar intermedio entre la alta definición (HD-MAC) y los sistemas tradicionales (PAL y SECAM): el estándar D2-MAC, que además permitía una ratio de visión de 16:9. Todos los satélites de difusión directa, incluidos los satélites de telecomunicaciones utilizados sobre todo por algunos operadores privados de televisión, debían adoptarlo.

Los empresarios europeos de televisión habían ganado peso económico y político, y empezaron a mostrar una cierta oposición a una medida que les imponía una fuerte inversión en un sistema que empezaba a mostrarse obsoleto. Ya en 1990, los ingenieros de General Instruments consiguieron comprimir digitalmente señales de televisión de alta definición en el ancho de banda de 6 Mhz tal como les exigía la FCC (Dai, 1997:69). Ante la primeras formulaciones de estándares digitales en EE.UU., los operadores europeos empezaban a vislumbrar la posibilidad de emitir TVAD en forma digital.

Ante la nueva posición de fuerza de los operadores, la UE tuvo que negociar a un acuerdo: a cambio de aceptar los estándares MAC, los operadores recibirían una financiación de 850 millones de euros en cinco años (unos 141.100 millones de pesetas), para simultanear la emisión tradicional en PAL con el nuevo estándar D2 MAC. Sin embargo, esta financiación, que

debía concretarse en un Plan de Acción, no llegó nunca y condenó a la TVAD europea. La aprobación de las ayudas requería unanimidad en el Consejo de Ministros de la UE, y los ministros de Telecomunicaciones del Reino Unido y Dinamarca votaron en contra a pesar de las presiones francesas y holandesas.

Los vetos británico y danés obligaron a incluir el asunto en la agenda de la cumbre de Edimburgo en diciembre de 1992. No se llegó a un acuerdo a pesar de las presiones sobre John Major que ejercieron François Mitterrand y Ruud Lubbers, Primer Ministro holandés. Según algunos autores (Hart y Thomas, 1995: 51), los británicos poseían informes científicos que aconsejaban un estándar digital. De hecho, el acuerdo no llegó hasta que se hizo evidente para todos que el futuro de la TVAD residía en lograr un estándar digital. La Comisión logró salvar únicamente un programa de ayudas para desarrollar el formato panorámico 16:9. En junio de 1993, el monto de la ayuda se fijó en 228 millones de Euros, unos 37.850 millones de pesetas, casi una cuarta parte de lo presupuestado inicialmente.

El precio pagado por el fracaso fue alto. Se calcula que entre 1986 y 1993 el gasto comunitario en el programa EUREKA 95 de TVAD fue de 635 millones de Euros (unos 105.400 millones de pesetas). Si se incluyen las aportaciones de las empresas, la cifra invertida en Europa para desarrollar la TVAD analógica llegó a los 210.000 millones de pesetas (Hart y Thomas, 1995: 35).

Las razones del fracaso son variadas, complejas y relacionadas entre sí. Se quiso imponer un sistema de televisión de alta definición a partir de una regulación inflexible y de unas subvenciones mal diseñadas; la tecnología no era ni la mejor ni la más adecuada para los consumidores, sobre todo después de que los norteamericanos plantearon hacer el salto 'digital' para no perder el liderazgo tecnológico... La lección se aprendió ante el siguiente reto tecnológico: la televisión digital.

5.2. La definición de estándares para la TV Digital

El fracaso que supuso el proyecto de TVAD explica en buena medida la regulación minimalista que impulsó la Comisión Europea en el campo de los estándares de la televisión digital. Los funcionarios de Bruselas eran conscientes de los resultados negativos que podía provocar un excesivo intervencionismo en asuntos tecnológicos. La Directiva sobre los estándares avanzados de televisión se empezó a elaborar a partir de una estrategia más liberal. Más que intentar forzar la adopción de un estándar digital determinado, la nueva política pretendía acompañar al mercado para no perder el paso ante el avance de las nuevas tecnologías.

En este caso, los servicios de la Comisión escogieron al Digital Video Broadcasting Forum (DVB), un organismo internacional compuesto por más de 200 organizaciones –la mayoría empresas–, con intereses en la industria

del audiovisual. Fundado a finales de 1993, el DVB nació con el ambicioso objetivo de proporcionar unos estándares tecnológicos para la televisión digital a partir del consenso del mercado. Los primeros pasos fueron prometedores. Rápidamente se definió el estándar digital para la codificación de las señales de televisión (MPEG-2) y el algoritmo de enmascaramiento común, una clave que permite la interoperabilidad entre los sistemas de transmisión, y la codificación segura de paquetes digitales de programas. En diciembre de 1993 se definió el estándar de la difusión digital vía satélite (DVB-S); en marzo de 1994 el estándar del cable (DVB-C) y finalmente en diciembre de 1995, el de la difusión digital terrestre (DVB-T). La aprobación por etapas de los estándares explica en parte que el satélite fuera el primer vector utilizado para la televisión digital y que la difusión terrestre sea la última en incorporar esta tecnología.

La rapidez se frenó súbitamente al intentar definir un sistema común de acceso condicional. Estaban en juego los intereses económicos derivados del control de acceso al abonado, punto central y clave en el macrosector de las tecnologías de la información, y por tanto, en la televisión donde el recurso escaso es el espectador (Fontaine, 1997: 263; Kaitatzi-Withlock, 1997: 95). Cuando en diciembre de 1993 el DVB se planteó la posibilidad de definir un estándar de arquitectura común para los Servicios de Acceso Condicional (SAC), las discusiones se eternizaron. El proceso de toma de decisiones por consenso del DVB es inoperante cuando la industria está dividida en dos bandos irreconciliables.

Los principales operadores de televisión de pago analógicos querían seguir controlando a sus abonados ahora con la televisión digital a través de SAC propietarios. El resto de empresas de televisión públicas y privadas aspiraban a acceder al mercado de los servicios de acceso condicional, y al servicio de la televisión de pago. Se cumple así una ley no escrita en el sector de la tecnología de la información en la que los operadores entrantes siempre intentan establecer sistemas abiertos mientras que los ya existentes tratan de protegerse con sistemas propietarios (Gilles Fontaine, 1997: 274). Canal+, Kirch y BSkyB, principales defensores de los SAC propietarios proponían la segmentación de Europa en diferentes áreas geográficas a partir de diferentes sistemas propietarios de acceso condicional digitales. Por tanto, la competencia entre SAC quedaba comprometida en la práctica (Cave y Cowie, 1996: 124). Una vez que quedó claro que una parte importante de los empresarios privados de televisión se oponían a cualquier tipo de estandarización, el debate dentro del DVB se centró en dos posibles soluciones para asegurar la interoperabilidad de los SAC: el simulcrypt y el multicrypt.

5.2.1. El simulcrypt

La opción del simulcrypt implica la creación de sistemas propietarios de

encriptación de la señal. Los proveedores de contenidos o otras emisoras de televisión que quisieran que sus servicios fueran distribuidos a un segmento particular de la población con descodificador debían negociar los términos de acceso con el proveedor de los servicios de acceso condicional para aquel territorio. Una vez que se ha llegado a un acuerdo, el operador del SAC puede enviar una nueva señal **simultánea** hacia el satélite que puede ser recibida y procesada por el descodificador. Cada 'set-top-box' es capaz de seleccionar la señal que le corresponda, según esté autorizado o no, e ignorar las otras. En resumen, simulcrypt es simplemente un diseño o arquitectura de comunicaciones capaz de transmitir dos o más señales encriptadas de televisión a través de una única señal emmascarada.

Sus ventajas de cara al consumidor son claras, –le evita comprar más de un descodificador–, pero queda al albur del acuerdo comercial previo entre los operadores. Además, permite que las empresas de televisión digital financien los descodificadores esperando recuperar la inversión con los abonos. En el Reino Unido, donde la batalla comercial entre BSkyB y On-Digital es encarnizada, ambos operadores regalan los descodificadores. Se trata de la misma estrategia iniciada con la telefonía móvil: el operador regala o subsidia los terminales con la esperanza de recuperar la inversión con el tráfico. Para los operadores de la televisión de pago, es muy importante controlar el acceso de terceros a sus descodificadores, pues impiden que otras emisoras de televisión 'parasitarias' ('free riders') se aprovechen de las subvenciones empleadas en sus descodificadores digitales.

En la actualidad utilizan este sistema en Francia e Italia. En el primer país, ABSat, el tercer y más pequeño operador de televisión digital, ha establecido acuerdos para hacer llegar sus canales a los descodificadores de TPS y Canalsatellite. En Italia, Telepiú utiliza el Simulcrypt para emitir dos señales a sus descodificadores, que poseen dos SAC distintos, Irdeto y Mediaguard, como consecuencia de que Telepiú proviene de dos empresas distintas que se unieron tras la fusión entre Nethold y Canal+. El sistema se ha demostrado eficaz, excepto algunos problemas en el PPV, que la Comisión Europea achaca al uso de diferentes API ('Interfaz de Programación de Aplicaciones'); también su uso se ve limitado en la televisión digital terrestre debido a que la escasez de canales herzianos limita el número de acuerdos posibles (CE, 1999c: 25).

5.2.2. El multicrypt

La arquitectura multicrypt, abanderada por la mayoría de los operadores de televisión en abierto, se basa en un módulo extraíble, similar a las tarjetas para portátiles (PCMCIA), donde reside el sistema de acceso condicional y que se conecta al descodificador a través de un interfaz común. La definición de este interfaz común es vital ya que capacita al descodificador para interactuar con los distintos SAC. Este sistema permite el acceso a di-

ferentes servicios de televisión sin necesidad de un acuerdo previo entre los operadores. Si los consumidores quieren cambiar de plataforma, ya no están a la espera de un posible acuerdo entre operadores como ocurría con el simulcrypt; sólo deben comprar una nueva tarjeta del otro operador y no un nuevo descodificador.

Entre sus desventajas están su coste, superior en un 70% al del chip convencional usado en los descodificadores –aunque el coste total del descodificador es superior a la tarjeta PCMCIA–, y su bajo nivel de seguridad. Pero el inconveniente más importante ha sido su disponibilidad. Hasta mediados de 1997 no se dispuso de sus especificaciones técnicas. Su primer usuario fue Vía Digital en setiembre de 1997; seguido de OnDigital en el Reino Unido en otoño de 1998. Sin embargo, la universalidad que se prometió no se ha conseguido hasta junio de 1999, pues las especificaciones iniciales sólo cubrían el SAC y para conseguir la interoperabilidad total era necesario estandarizar también los API, que es un conjunto de funciones disponibles para que los programadores puedan solicitar servicios al sistema operativo. Además, si no se obliga a los operadores de televisión digital a implantar sus SAC en tarjetas PCMCIA, la eficacia del proceso de estandarización será mínima. La paradoja puede ser máxima: todo puede estar estandarizado, pero sin tarjetas disponibles. Como resultado, el multicrypt no deja de ser otro sistema propietario. La mayoría de operadores se niegan a utilizar el multicrypt alegando problemas de seguridad, pues el paso de la señal de vídeo MPEG-2 por la tarjeta puede ser fácilmente pirateado.

Su futuro parece un poco más prometedor, gracias al apoyo de las autoridades y de los emisores de televisión terrestre que lo han escogido como sistema de referencia, así como su inclusión, obligatoria en el Reino Unido, en los próximos aparatos de televisión digital (CE, 1999: 25-26).

Tabla 23: Ventajas y desventajas de las dos arquitecturas de Servicio de Acceso Condicional

	VENTAJAS	INCONVENIENTES
SIMULCRYPT	Técnicamente Simple No se necesitan especificaciones adicionales Ningún impacto en el descodificador	Necesidad de acuerdos comerciales previos La seguridad global es la seguridad del componente más débil
MULTICRYPT	Bajo coste del descodificador a causa de la amplia distribución El descodificador puede ser integrado en la televisión Permite la evolución de los SAC El IC puede ser utilizado por otras aplicaciones	Elevado coste del módulo (100 €) Retraso en la definición de estándar y en la disponibilidad de equipamiento

Fuente: (Llorens-Maluquer, 1998a)

Tras varias asambleas acaloradas, presiones y varios procedimientos de voto polémicos (Levy, 1997: 668; Kaitatzi-Withlock: 1997: 95-100), el DVB aprobó en setiembre de 1994 el uso de ambos sistemas y desestimó el apoyo a una inclusión obligatoria del interfaz común en todos los descodificadores fabricados en Europa, tal como pedían la mayoría de operadores en abierto europeos.

Esta propuesta coincidía plenamente con el borrador de la Directiva elaborada por los servicios de la Comisión Europea que pretendía regular los estándares en la transmisión de las señales de televisión. Bruselas aceptaba ambos sistemas para evitar un nuevo fracaso similar a los estándares MAC. Sin embargo, en el proceso legislativo el Parlamento Europeo consiguió introducir varias enmiendas para proteger los derechos de otros operadores de televisión sin un sistema de SAC propietario. La enmienda, –que se recoge en el texto final–, requiere que los operadores de SAC ofrezcan a los otros operadores acceso a sus sistemas de una manera equitativa, razonable y no discriminatoria.

“c) los Estados miembros adoptarán todas las medidas para que, con independencia de los medios de transmisión, los operadores de los servicios de acceso condicional que producen y comercializan servicios de acceso a los servicios digitales de televisión:

– propongan a todas las entidades de difusión, en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias, servicios técnicos que permitan que sus servicios de televisión digital sean captados por los televidentes autorizados mediante descodificadores gestionados por los operadores de servicios y se

a decúen al derecho comunitario de la competencia, especialmente en caso de que aparezca una posición dominante;"²⁰

La Directiva también obliga a los operadores de Sistemas de Acceso Condicional a mantener una contabilidad separada y a hacer públicas sus tarifas. Además deben permitir a los operadores de cable controlar sus propios servicios y cobrarles una tasa asumible para la conversión de las señales del satélite al cable; asimismo las licencias de los diferentes SAC deben ser proporcionadas a los fabricantes de descodificadores en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias. Un punto importante de la directiva es que son los Estados los que deben establecer los procedimientos en caso de litigio y asumir que los principios generales de la Directiva sobre el acceso de terceras partes (equidad, razonabilidad y no-discriminación) se aplican en la legislación nacional. Se consagraba así una estandarización técnica – la posible–, pero se evitaba la comercial –la real–.

La Directiva ni dicta un SAC común, ni obliga a la inclusión de un interfaz común. Al apoyar esta opción, la Comisión Europea favorece los sistemas simulcrypt propietarios y, por tanto, ampara la estructura de mercado existente. Para algunos autores (Kaitatzi-Withlock, 1997; Levy, 1997), este resultado supuso una importante victoria de las cadenas de pago como Canal+ y BSkyB, así como el primer caso en el que todas las instituciones comunitarias, incluido el Parlamento Europeo, trataron un tema audiovisual –con amplias repercusiones sociales y democráticas– desde un punto de vista exclusivamente industrial. En el Consejo de Ministros en el que se aprobó la Directiva, se utilizó el sistema de voto mayoritario, y se descartó recurrir al voto por unanimidad, necesario si se hubiera considerado que la Directiva afectaba un asunto cultural.

Sin embargo, conviene puntualizar que, a finales de 1995, cuando se aprueba la Directiva, el DVB no había todavía definido las especificaciones técnicas del interfaz común. ¿Cómo podía convencerse a los operadores de televisión de pago que incluyeran un sistema, el multicrypt, para el cual aún no existían definiciones? De hecho, se tendría que esperar hasta agosto de 1997 para que el DVB aprobara el estándar del interfaz común. La Unión Europea se encontraba ante un dilema: ¿era preferible retrasar dos años el despegue de la televisión digital y desperdiciar el tiempo y dinero invertidos por las empresas pioneras a cambio de asegurar una libertad de elección real para el futuro consumidor? La Unión Europea prefirió no perder el tren tecnológico, favorecer a la industria ya consolidada y no imponer ningún estándar común. Y es que aparte del factor tiempo y del despilfarro que suponía imponer un descodificador con un SAC común, se planteaba otro problema comercial importante ¿quién hubiera desarrollado y

²⁰ Art. 4.c. de la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión.

subvencionado los descodificadores si no hubiera existido la seguridad de poder controlar al cliente hasta la recuperación de la inversión a través de los abonos?

Ante estos argumentos esgrimidos por la industria de la televisión de pago, no es extraño que la Comisión tomara partido por una estrategia favorable a la industria. Bernard Guillou, director de desarrollo y planificación estratégica de Canal +, reconocía que esta estrategia les había beneficiado al proteger sus inversiones, pero también había permitido que Europa fuera el continente más avanzado en Televisión digital²¹. Incluso sus competidores reconocen que esta estrategia era la correcta. Manuel Avedaño, delegado de Telefónica en Bruselas, reconocía que si Telefónica hubiera estado en el lugar de Canal+ hubiera sido favorable a la directiva, pues con ella se protegía la inversión²².

Cuatro años más tarde, en el informe sobre la aplicación de la Directiva, Bruselas reconoce que se priorizó a los líderes del mercado:

“Por lo que se refiere a la televisión digital, la perspectiva adoptada [en la Directiva 95/47] era la de estimular las inversiones y salvaguardar la ventaja de las empresas innovadoras durante la fase de arranque, al mismo tiempo que se protegían la libre competencia y los intereses de los consumidores de manera proporcionada” (CE, 1999c: ii)

El éxito en la primera parte de la frase es obvio, una vez que se ha consumado el despegue de varias plataformas digitales europeas. La protección de la competencia y de los consumidores es una cuestión más controvertida, y la existencia de un mercado único de televisión digital sigue siendo una utopía. Europa posee ahora un escenario muy similar al deseado por los primeros operadores de televisión de pago europeos: unos mercados nacionales fragmentados repartidos entre los grandes operadores con descodificadores y SAC diferentes (Cfr. Tablas 24, 25 y 26).

“Es difícil no concluir que mucha de la regulación ha tenido el efecto, y en algún momento la intención, de proteger de la competencia a las empresas presentes en el mercado [de la televisión de pago]” (Cave, 1997: 595)

²¹ Entrevista personal con Bernard Guillou, director de desarrollo y planificación estratégica de Canal +, realizada en París, el 22 de enero de 1998.

²² Entrevista personal con Manuel Avedaño, delegado de Telefónica en Bruselas, realizada en Bruselas el 18 de julio de 1998.

Tabla 24: Sistemas de Acceso Condicional (SAC) en Europa

Sistemas	Fabricantes
Viaccess	France Télécom
Mediaguard	Seca (Canal+ y UFA)
BetaCrypt	Beta-Research
nd	Irdeto
Nagravision	Kudelski
Videoguard	News Data System
Digicipher II	General Instrument
Conax CAS3	Conax Telenor

Fuente: IDATE, 2000: 19

Pero también es evidente que sin la televisión de pago, locomotora capaz de movilizar buena parte del esfuerzo financiero necesario para desarrollar la televisión digital, su despegue se hubiera retrasado considerablemente en Europa. Las cadenas digitales en abierto, como la RAI que emite varios canales digitales a través del satélite, son incapaces de subvencionar el descodificador. Por tanto, no es descabellado afirmar que la televisión de pago analógica ha tenido un papel decisivo en el desarrollo de la televisión digital en Europa, y que la UE ha tenido una buena parte de culpa en dicho éxito.

Varios autores coinciden en la misma idea (Humphreys 1996: 303; Nihoul: 1998: 213), al considerar que los desarrollos oligopolísticos en el sector son el precio que se debe pagar por el desarrollo de las nuevas tecnologías, que requieren de un periodo largo de beneficios obtenidos en régimen de oligopolio. Sin la esperanza de conseguir un poder de mercado fuerte, las empresas no toman riesgos ni desarrollan su potencial en el futuro, lo que puede perjudicar a la sociedad en su conjunto al privarse de mejoras tecnológicas. Las empresas pueden innovar si pueden obtener la recompensa a través de la dominación de un mercado que les permite unos precios altos capaces de devolverles la inversión.

5.3. El informe de 1999 sobre la aplicación de la Directiva 95/47

Desde la aprobación de la Directiva en 1995, la Comisión Europea ha realizado básicamente dos tipos de tareas respecto a la política tecnológica del audiovisual. Por un lado, ha vigilado activamente para que se aplicara la Directiva de manera correcta –de ahí su intervención decisiva en la ‘guerra digital’ española durante 1997–, y ha elaborado un informe que analiza y revisa la aplicación de la Directiva 95/47 y marca posibles líneas futuras de acción. Del informe, Bruselas destaca que si bien los cambios en las nuevas

tecnologías y su estructuración facilitan que determinados cuellos de botella desaparezcan, también pueden surgir otros nuevos. El informe destaca además que la evolución tecnológica conlleva la transformación de la arquitectura material del televisor –sintonizador, pantalla y sistema de audio– en una arquitectura parecida a la de un ordenador con sistemas de memoria y almacenamiento propios, y con una dependencia mayor de las diversas capas de software – sistema de explotación u operativo y aplicaciones–.

En concreto, y ante una posible adaptación de la Directiva, la Comisión detalla los peligros que suponen los nuevos cuellos de botella del sector: el operador del multiplexado, el Interfaz de Programación de aplicaciones (IPA) –API en inglés–, las Guías Electrónicas de Programación (GEP) y la gestión de la memoria y el almacenamiento de datos.

5.3.1. El operador de multiplexado

El operador de multiplexado tiene como función el reagrupar un número importante de servicios audiovisuales o de otro tipo para emitirlos en una única plataforma. Esta tarea puede ser asumida por un operador de televisión de pago, por un operador de plataforma o por un tercero independiente. Su misión principal consiste en gestionar lo más eficazmente posible la capacidad de transmisión disponible. Aunque el ancho de banda se multiplica con la compresión, la capacidad no es ilimitada. El operador del multiplexado decide, a través de un procedimiento denominado multiplexado estadístico, cuánto ancho de banda asigna a cada canal para una calidad aceptable. Un canal de documentales requiere un mayor ancho de banda que un canal de noticias. El abuso podría darse cuando el operador del multiplexado es al mismo tiempo radiodifusor de varios canales, pues podría favorecer la calidad de sus canales en detrimento del resto.

5.3.2. El Interfaz de Programación de Aplicaciones (IPA)

El Interfaz de Programación de Aplicaciones (IPA) –o API en inglés– era en su origen el programa que permitía representar información de manera gráfica sobre la pantalla. Actualmente, sus funciones se han ampliado y comprende todo el sistema operativo del descodificador.

Este sistema operativo es el que permite gestionar las Guías Electrónicas de Programación (GEP), y todo tipo de servicios interactivos. No obstante, los IPA existentes no son compatibles entre ellos y las aplicaciones deben ser reescritas para cada sistema (Cfr. Tabla 25 y 26).

Tabla 25 : Tipos de interfaz de Programación de Aplicaciones (IPA) en Europa

Sistemas	Fabricantes
Open TV	Thomson Multimédia
Mediahighway	Seca (Canal+ y UFA)
Sun Chorus	Sun Microsystem
Power TV	Scientific Atlanta
DTV Navigator	Network Computer Inc.
Betanova	Beta-Research

Fuente: IDATE, 2000: 111

Como consecuencia, los fabricantes encuentran dificultades para lanzar sus productos interactivos y pueden surgir posiciones dominantes. La carencia de estandarización de los IPA impide la interoperabilidad. Por ejemplo, los operadores de televisión pública alemanes han desarrollado su propia Guía Electrónica de Programación, que funciona sobre Open TV, el IPA de Thomson. Estas emisoras criticaron que el IPA utilizado por DF 1, la cadena de pago digital de Kirch, no era capaz de hacer funcionar el programa al ser inferior a Open TV. La empresa encargada de gestionar el IPA de DF 1, Beta Technik, argumentó que Open TV no era un sistema desarrollado por el DVB y que, por tanto, no había ninguna razón particular en tomarla en cuenta a la hora de programar su IPA (Clements; De Cockborne y Watson, 1999).

Además, los operadores de televisión en abierto cada vez tienen más necesidad de acceder a los sistemas de las plataformas digitales como los SAC y los IPA para proponer sus propios servicios interactivos. Por lo tanto, es clave para la industria el paso gradual hacia un IPA común y abierto. En la actualidad, la investigación reciente favorece al uso de Java, desarrollado por Sun Micro Systems Inc. Las ventajas de este lenguaje de programación son su independencia respecto a la plataforma y su gran capacidad de desarrollo, además de estar bien extendido en el entorno de internet. Su principal desventaja es que requiere un hardware mucho más potente.

Tabla 26: SAC e IPA de las principales plataformas digitales europeas

Servicio	SAC	IPA
Canal Satellite	Mediaguard	Mediahighway
Numéricable	Mediaguard	Mediahighway
ABSat	Viaccess	Open TV
TPS	Viaccess	Open TV
Lyonnaise Câble	Viaccess	Open TV
Sky Digital	Videoguard	Open TV
On Digital	Mediaguard	Mediahighway
DF1	Beta Research/Irdeto	1ª generación: sin IPA 2ª generación: Sun Chorus
Premiere Digital	Beta Research/Irdeto	1ª generación: sin IPA 2ª generación: Sun Chorus
Stream	Beta Research/Irdeto	Open TV
D +	Beta Research/Irdeto	Mediahighway
Vía digital	Nagravision	Open TV
Canal Satellite	Mediaguard	Mediahighway
Quiero TV	Nagravision	Open TV

Fuente: IDATE, 2000: 113

5.3.3. Las Guías Electrónicas de Programación (GEP)

La GEP –o EPG en inglés– es la aplicación que, en un entorno multicanal y de multiservicios, ayuda al usuario a recorrer y seleccionar la programación o los servicios de una plataforma digital a través de una interfaz gráfica. Las características y facilidad de uso de las GEP son un elemento decisivo en la competencia entre las distintas plataformas digitales y dentro de ellas entre los distintos canales o servicios. No es lo mismo que un canal esté en el puesto 200 en la GEP, que entre los 10 primeros. El acceso de los operadores de televisión en abierto a las GEP también provoca problemas, ya que se tendrá que negociar en qué condiciones deberán ser posicionados. Además se les deberá dar acceso al IPA para elaborar sus propios servicios interactivos. Parece que la tendencia es establecer dos tipos de navegación: uno a través del sistema estándar establecido por el DVB, y otro GEP distinto y propietario explotado por el operador de la televisión de pago. Este tipo doble de arquitectura es el que parece que va a ser adoptado como estándar en la plataforma multimedia doméstica ('Multimedia Home Platform' o MHP).

5.3.4. La gestión de la memoria y el almacenamiento de datos

Los descodificadores actuales, a diferencia de los ordenadores, son incapaces de almacenar aplicaciones o datos para utilizarlas más adelante. La memoria RAM y los discos duros están todavía ausentes de estos aparatos, por lo que las aplicaciones son telecargadas a distancia a través de las ondas herzianas. El responsable del control de estas aplicaciones decide qué aplicaciones se tienen que borrar o importar a medida que el consumidor se desplaza entre el largo abanico de servicios propuestos. Si esta función de gestión está controlada por la misma entidad que controla las GEP o el IPA, los abusos son posibles. Por ejemplo, el controlador de los recursos de memoria podría escoger una GEP que ocupara toda la capacidad de la memoria del descodificador destinada a este fin, lo que excluiría la entrada de otra GEP y favoreciendo así a un determinado proveedor de canales o servicios.

5.3.5. La nueva generación de descodificadores: la plataforma multimedia doméstica

Desde 1997, el DVB trató de superar los problemas de los IPA propietarios con un sistema global que combinara y estandarizara los distintos elementos y aplicaciones tecnológicas multimedia existentes. El resultado es la plataforma multimedia doméstica (MHP), una arquitectura de sistemas capaces de conectarse entre ellos a partir de un terminal, sea éste el televisor, el descodificador o el PC.

La asociación DVB no deja de tener una estructura procomercial que le ha permitido grandes avances en la definición de estándares. En el caso de la MHP, la situación se ha repetido. Primero, en diciembre de 1998, el comité comercial del DVB definió la estructura comercial de la futura arquitectura. Luego los técnicos empezaron a desarrollar su especificación técnica. Menos de dos años más tarde, en febrero del 2000 se aprobó la versión 1.0 de la descripción tecnológica de la MHP.

La arquitectura de la MHP está definida en tres capas: recursos, sistema operativo y aplicaciones. Algunos de los recursos de la MHP son la capacidad de procesar MPEG, dispositivos de entrada y salida, microprocesadores, memoria y sistemas gráficos. El sistema operativo usa estos recursos disponibles para proporcionar a las aplicaciones interactivas información sobre las capacidades de la plataforma. El núcleo central de la MHP está basada en el estándar DVB-J, que incluye una máquina virtual java tal como está definida por Sun Microsystems. Las aplicaciones interactivas acceden a la plataforma a través de unos IPAS específicos, que son los que interactúan entre las aplicaciones concretas de los operadores y el sistema operativo y los recursos propios del sistema.

Se trata de una arquitectura abierta que permite crecer y mejorar con el

mercado, por lo que se supone que eliminará los cuellos de botella que suponen los sistemas propietarios. Por ejemplo, cualquier SAC podrá funcionar con el IPA de la plataforma, y con unos 'plug-in' se podrán compatibilizar los IPA existentes.

Los trabajos del DVB en la definición y desarrollo de la plataforma multimedia doméstica reducirán las posibilidades de abuso de posición dominante al desplazar las funcionalidades del descodificador hacia el software. Cualquier descodificador – si cumplen las especificaciones MHP–, desde el más antiguo al más moderno serán capaces de recibir e interpretar este lenguaje. Significa que el mercado ya no es prisionero de un determinado descodificador o de un sistema propietario, en definitiva, ya no será cautivo de tecnologías propietarias. La migración de tecnologías es mucho más fácil: basta con cambiar el software cargándolo a distancia desde el descodificador.

5.3.6. Conclusiones

Del análisis de la política audiovisual de la Comisión en el campo tecnológico durante la década de los noventa se deduce que las autoridades comunitarias han estado más preocupadas en asegurar una interoperabilidad que en imponer una estandarización. Se trataba de no repetir el excesivo intervencionismo que abocó al fracaso a la televisión de alta definición analógica de finales de los años ochenta. El mercado debía escoger la tecnología adecuada. La Comisión sólo establecía unas reglas del juego muy liberales. Los resultados son patentes y globalmente positivos: la industria europea lidera tecnológicamente el sector y posee, tras cuatro años de iniciarse las primeras operaciones comerciales, 13 millones de abonados a la televisión digital a mediados de 2000²³. Por contra, entre los aspectos negativos cabe señalar que la televisión digital ha quedado limitada a los operadores de la televisión de pago, así como que el mercado europeo está dividido por la existencia de sistemas propietarios incompatibles entre sí. Es cierto que se ha conseguido una cierta interoperabilidad en los SAC a partir de acuerdos simulcrypt, pero los acuerdos han sido más fáciles entre plataformas o vías de transmisión no competitivas que entre competidores.

“La interoperabilidad de los sistemas de acceso condicional ha quedado reducida más a una posibilidad técnica que a una realidad del día a día” (IDATE, 2000: 19).

Además, la interoperabilidad de los Sistemas de Acceso Condicional no alcanza a las Guías Electrónicas de Programación ni al Interfaz de Programación de Aplicaciones. Este aspecto es clave cuando los operadores en abierto empiezan a emitir programación en digital que es recibida por descodificadores de las televisiones de pago. Por eso no es de extrañar que la

²³ [Http://www.astra.lu/corporate/market_research/eutrends.htm](http://www.astra.lu/corporate/market_research/eutrends.htm) (Consulta: Enero 2001)

UER, –que agrupa a la mayoría de los operadores públicos de televisión–, esté a favor de la máxima estandarización y ven como un mal menor la interoperabilidad. Para la Comisión, el problema de la interoperabilidad es que requiere tiempo y una cierta predisposición de los operadores a colaborar y establecer acuerdos:

“Las tecnologías disponibles sobre el mercado se desarrollan más rápidamente que las técnicas de interoperabilidad, que necesitan generalmente de esfuerzos considerables por parte de los operadores del mercado” (CE: 1999c: 26)

En este sentido, la aparición del MHP podría facilitar una solución definitiva para la interoperabilidad. Según un informe de IDATE (2000: 10), esta ausencia de estandarización no ha frenado en demasía al mercado, porque los operadores más que los consumidores, sufragan el riesgo a través del alquiler, el subsidio o incluso el regalo de los descodificadores. Gracias a estas subvenciones o alquileres, el cambio de plataforma tiene un coste prácticamente nulo para el consumidor.

De cara al futuro, la Comisión no tiene previsto la reforma de la Directiva 95/47. En primer lugar, porque se ha demostrado globalmente eficaz a pesar de sus defectos, y sobre todo porque es consciente que la convergencia tecnológica y la de los servicios está provocando cambios sustanciales en el sector, que también afectan al modo de regularlo.

“A la luz del fenómeno de la convergencia, conviene preguntarse sobre la oportunidad de mantener reglas específicas para la transmisión digital de televisión. La Comisión propone, dentro del reexamen de la reglamentación de las comunicaciones de 1999, aplicar los principios reglamentarios de manera homogénea en todos los sectores afectados por la convergencia, especialmente en el relativo al acceso y a la normalización” (CE, 1999c: 37)

La idea es reglamentar el acceso a la televisión digital a partir de una aproximación global, una ‘macro-directiva’ que regule el acceso a todas las infraestructuras de telecomunicaciones e informáticas, independientemente de los servicios que sean vehiculados. Se basaría en el principio ONP (Open Network Provision), que consagra el acceso abierto en condiciones “equitativas, razonables y no discriminatorias”.

6. La política reglamentaria: la Directiva TV sin Fronteras

El Parlamento Europeo ocupa, junto al TJCE, un puesto de honor en la política audiovisual comunitaria. Antes que la Comisión Europea mostrara interés, los europarlamentarios insistieron en la importancia del audiovisual para la construcción europea; en 1980, la Comisión de Cultura del Parlamento Europeo empezó a debatir una resolución sobre la televisión y Europa. Tras

año y medio de discusiones y borradores, en 1982 se aprobó en el plenario el informe 'Hahn'²⁴. En este documento se pedía a la Comisión que tomara la iniciativa política para desarrollar una política audiovisual común a través de programas europeos y de una armonización jurídica. Para el Parlamento Europeo no se trataba tan sólo de armonizar las reglamentaciones en materia de actividad televisiva, sino de lograr una verdadera televisión europea capaz de trascender las fronteras de los estados (Crusafon, 1999: 405; Collins 1994a: 44). Bajo el impulso del Parlamento los servicios de la Comisión dedicados al mercado interior (DG III) redactaron el "Libro Verde sobre la Televisión sin Fronteras", documento que inauguró la política audiovisual con mayúsculas de la CE y que a partir de ahora lideraría la Comisión, que veía en la televisión un nuevo ámbito en el que podía extender sus competencias.

El objetivo del Libro Verde era plantear una armonización legal que permitiera la creación de un mercado interior para el sector de los servicios audiovisuales. El proyecto quedaba enmarcado por los acuerdos del Acta Única (1985), que preveían la creación de un Mercado Único para el 1 de enero de 1993. El nombre completo del documento es suficientemente explícito: "Televisión sin Fronteras. Libro Verde sobre el establecimiento de un mercado común para la radiodifusión, especialmente para el satélite y el cable" (CE, 1984). El argumento económico de crear un mercado único para los servicios audiovisuales proporcionó a la Comisión Europea una estable base jurídica para defender sus competencias en la regulación de la televisión. De alguna manera, la Comisión y el Parlamento tuvieron que insistir en los principios económicos del audiovisual para conseguir arrebatarse a los gobiernos nacionales parte de sus atribuciones en este campo. En consecuencia, los aspectos culturales sólo entrarían en consideración a partir de la puerta trasera de las razones económicas. Una situación que volverá a repetirse en el caso del proyecto de Directiva para la protección del pluralismo.

De 1984, fecha de publicación del Libro Verde, a 1989, año de la aprobación de la Directiva Televisión sin Fronteras, el impulso liberalizador del Libro Verde fue reforzado por el interés de los operadores privados en aumentar su capacidad de financiación y por la industria publicitaria, interesada en el abaratamiento de los anuncios. Además, los gobiernos del Reino Unido, Alemania y Luxemburgo, que habían empezado a liberalizar su sistema audiovisual, querían una internacionalización de los mercados para aprovechar la fuerza de su industria; una posición que compartía el Gobierno de los EE.UU. y su industria, agrupada en la MPAA (Motion Picture American Association). Sin embargo, el Libro Verde también levantó una fuerte oposición a medida que se fue concretando en sucesivos borradores. En

²⁴ Doc. 1-1013/81 (PE 73.271 final).

primer lugar, los operadores de televisión ya existentes, en su gran mayoría emisoras públicas, veían amenazada su situación por la posibilidad de que los nuevos competidores emitieran desde otros países; más aún, en el caso de las televisiones públicas agrupadas en torno a la UER, la propuesta de Directiva –con su sustrato liberal y favorable a la libre competencia– atacaba indirectamente a uno de sus puntos neurálgicos: la compra conjunta de derechos deportivos.

Por su parte, los países pequeños, como Bélgica y Dinamarca, veían en la propuesta de Directiva una amenaza para sus reducidos espacios nacionales de comunicación. Sin embargo, fue Francia el país que mostró una oposición más férrea al querer imponer unas cuotas para proteger las obras audiovisuales europeas frente al dominio audiovisual ejercido por los EE.UU. Su propuesta fue apoyada por los partidos de izquierda del Parlamento Europeo (Humphreys, 1996: 266-270).

Con tales diferencias, el proceso de redacción y aprobación de la Directiva se alargó durante cinco años y fue un constante tira y afloja entre los Gobiernos, las empresas, la Comisión y el Parlamento Europeo. La Eurocámara empleó a fondo los nuevos poderes de intervención que le otorgaba el Acta Única, en concreto, el procedimiento de codecisión. De ahí, que el redactado fuera ambiguo, y múltiples sus compromisos. Finalmente, el 3 de octubre de 1989, se consiguió aprobar la Directiva con los votos en contra de Bélgica y Dinamarca.

La Directiva establecía el libre flujo de programas de televisión como cualquier otro producto o servicio, y establecía unos requisitos mínimos para la armonización de la publicidad, el mecenazgo y la protección de menores ante contenidos inapropiados o ofensivos. El resto se liberalizaba. Se introdujo el control en el país de origen, principio por el cual un operador de televisión está sometido a las leyes del país dónde está establecido. Sin embargo, el aspecto más polémico de la Directiva Televisión sin Fronteras fue el establecimiento de una cuota de emisión mayoritaria para las obras audiovisuales europeas (art. 4). La aplicación de esta cláusula ha sido difícil porque en el mismo articulado se matizaba que dicha cuota se aplicaría *“siempre que sea posible”* y debía ser alcanzada *“progresivamente”*. A cambio de esta flexibilidad en la aplicación de las cuotas, el Parlamento Europeo y algunos gobiernos nacionales, encabezados por Francia, obtuvieron el apoyo de la Comisión para preservar los intereses culturales del audiovisual europeo a través de un programa de financiación específico que recibiría el nombre de programa MEDIA.

6.1. La renovación de la Directiva en 1997

La Directiva Televisión sin Fronteras, considerada como uno de los pilares de la política audiovisual europea, establecía en su artículo 26 que la Comisión debía presentar un informe de aplicación a los cinco años de su

adopción, adjuntando en su caso propuestas para adaptarla a la evolución del sector. En 1994, la Comisión empezó un amplio proceso de consulta para reformarla e incorporar los cambios motivados por las innovaciones tecnológicas o económicas. En 1995, se empieza a negociar el articulado. Francia defiende de nuevo el sistema de cuotas de obras europeas y su imposición más efectiva eliminando el añadido "*siempre que sea posible*". La Comisión, ya encabezada por el luxemburgués Santer, intenta distinguir entre cadenas generalistas y las temáticas. Las primeras deben emitir un 50% de programas de origen comunitario, y las segundas deberían destinar un 25% de su presupuesto a la producción europea con un periodo de transición de tres años. Para contentar a Alemania y al Reino Unido, que defendían un mercado más abierto a la competencia, la Comisión proponía la eliminación de la cuota a los 10 años. Las diferencias son insalvables, las discusiones son continuas y no se llega a ningún acuerdo.

La Presidencia española logra en octubre de 1995 un acuerdo en la que nadie ganó ni nadie perdió: se decide mantener los principios de la Directiva del 89. Los países que mantenían las posiciones más liberales y la Comisión consiguen que las cuotas no sean una obligación insalvable, sino que se apliquen 'siempre que sea posible'. Por su parte, Francia consigue evitar que se introduzca una fecha de caducidad para las cuotas. La propuesta de Directiva es enviada al Parlamento Europeo para su discusión. Se plantean enmiendas, que obligan a una posición común. En noviembre de 1996, el Parlamento aprobó una decisión para modificar la posición común. Finalmente en el junio de 1997 se aprueba la nueva versión (Crusafon, 1999: 491-496).

La nueva Directiva 97/36 determina más claramente qué jurisdicción es aplicable a los operadores de televisión; el criterio fundamental es el lugar donde se ubica el domicilio social y/o se toman las decisiones de gestión relativas a la programación. Asimismo se ha actualizado la definición de lo que constituye un radiodifusor, incluyendo todas las formas tradicionales de televisión pero también los servicios de pago-por-visión y del casi vídeo a la demanda. Quizá la modificación más conocida es la inclusión de los acontecimientos de interés general, especialmente deportivos: los Estados miembros pueden elaborar una lista de acontecimientos que deben ser retransmitidos en abierto incluso si los derechos de exclusividad han sido comprados por cadenas de televisión de pago. Sobre las producciones independientes, los Estados miembros deben introducir una definición de 'productor independiente' para facilitar la aplicación de la norma que requiere que el 10% del tiempo de transmisión o del presupuesto de programación se reserve a producciones independientes.

Las disposiciones sobre publicidad en televisión siguen siendo las mismas, aunque el límite del 20% de cualquier periodo de una hora ha sido

alterado al 20% de una hora de reloj dada. La autopromoción se ha asimilado a la publicidad y está sujeta a la mayoría de las mismas disposiciones, al igual que la telecompra en la que rige el mismo régimen de protección del consumidor que en el caso de la publicidad. Se ha hecho un mayor énfasis en la protección de menores, y la Directiva reafirma la necesidad de asegurar que el pluralismo y la competencia se mantengan en el sector audiovisual. Se establece igualmente un comité de contacto para el seguimiento de la aplicación de la Directiva y el desarrollo del sector. También se establece un calendario de informes y análisis periódicos sobre los diversos artículos de la Directiva y una fecha, el año 2002, para su futura revisión (art. 25 bis). Estos informes (CE, 2000a y CE, 2001a) constatan que los principales obstáculos en la aplicación de la Directiva son las dificultades en identificar el país de origen del emisor, el incumplimiento de los límites publicitarios, de las cuotas de contenido europeo y de producción independiente.

6.2. La identificación con el país de origen

La aplicación de la tecnología digital a la transmisión de cadenas de televisión vía satélite ha provocado una multiplicación exponencial de canales (Lange, 1999: 28). Este hecho ha hecho muy difícil aplicar lo establecido en el artículo 2 de la Directiva que obliga a identificar claramente los países desde donde operan las empresas de televisión. Según el EAO, parece que aumenta el número creciente de canales que no han recibido licencia para operar. En algunos casos los estados no son conscientes de la emisión de un canal debido a que se hace difícil identificar la sede central desde donde opera realmente un canal temático. Las dificultades derivan también del hecho de que las plataformas digitales operan a partir de empresas intermediarias dedicadas a la transmisión de señales vía satélite. El tema no es baladí dado que muchos de estos canales temáticos pueden plantear problemas regulatorios o de protección al espectador: canales pornográficos, de sectas o de telecompra (Lange, 1999: 28).

6.3. La emisión de programas europeos e independientes

Los artículos 4 a 9 de la Directiva establecen un conjunto de obligaciones para las empresas para que emitan una mayoría de obras europeas y un 10% de programas de origen independiente. El 3 de abril de 1998, la Comisión Europea publicó el tercer informe sobre la implantación de estos artículos. El informe cubría el periodo 1995-96 y por tanto no evaluaba el impacto de la televisión digital. Sin embargo, la Comisión ya observaba que el incumplimiento de la cuota de obras audiovisuales europeas se justificaba desde los gobiernos aduciendo a la novedad de determinados canales. En los primeros años de emisión, un canal opta por programas baratos y disponibles inmediatamente, que en la mayoría de los casos no son europeos; una vez consolidado, explica el informe, empieza a invertir en producción propia o en compra de material audiovisual europeo. En otros

casos, los gobiernos se quejan de la falta de productos audiovisuales para canales temáticos muy específicos, o que es difícil encontrar obras europeas competitivas capaces de atraer grandes audiencias (CE, 1998b: 54). En general, los canales de televisión que incumplen la cuota se pueden dividir en:

- Canales temáticos. (Ciencia ficción, telenovelas...
- Canales de pago dedicados a películas
- Canales de reciente lanzamiento
- Canales temáticos dependientes de grandes estudios

Las cuotas se cumplen en un 62.7% de los casos en 1996, cuando cuatro años antes, en 1992, el cumplimiento era del 66.6%.

En cuanto a la emisión de producciones independientes, la Comisión señalaba que su cumplimiento era *"en general satisfactorio"*, exceptuando los casos del Reino Unido, por la presencia de canales norteamericanos como TNT o NBC, y de Italia, que no proporciona cifras del cumplimiento de esta obligación contemplada en la Directiva.

Con la continua multiplicación de canales debida a la digitalización de la señal, era bastante razonable pensar que el incumplimiento de la cuota de producción europea aumentaría (Lange, 1999: 37). Sin embargo, el cuarto informe sobre la aplicación de las cuotas, publicado en julio del 2000 (CE, 2000a) y que cubre el bienio 1997-1998, constata una tendencia contraria, si bien no cuantifica el aumento medio global de la programación de obras europeas en la UE. Esta falta de homogeneización en las cifras hace difícil el análisis: como señala Bustamante (1999b: 25), *"...resulta imposible saber con certeza el resultado efectivo de esta regulación y separarlo de los solos efectos del mercado, sin contar con las dudas sobre la fiabilidad de las cifras"*.

Según la Comisión, la media ponderada varía entre el 53,3% del cumplimiento de España y el 81,7% realizado por Irlanda. Portugal, por su especial dependencia del producto audiovisual brasileño, es una excepción y sólo consigue una proporción del 43%, por lo que sería el único país que incumpliría la Directiva. No todo es positivo: estos datos esconden el hecho de que la mayoría de producción europea emitida en los Estados miembros es la nacional: la circulación de obras audiovisuales europeas no nacionales es mínima. De algún modo, las cuotas sirven en la actualidad sólo para encubrir cierto proteccionismo nacional. La propia evolución del mercado aconsejaría el establecimiento de cuotas de programas y producción europea no nacional (Bustamante, 1999b).

Bruselas reconoce que *"en algunos canales se observa una ligera reducción de la proporción de obras europeas y de producciones independientes respecto a la programación total"* (CE, 2000a: 4). Respecto a la emisión de producción independiente se considera desde la Comisión que *"los resultados recogidos en*

los informes nacionales son globalmente satisfactorios” (CE, 2000a: 9).

6.3.1. Valoración de la Directiva Televisión sin Fronteras

El principal objetivo de la Directiva era crear un único mercado de televisión europeo, a la imagen del Mercado Único previsto para el 1 de enero de 1993. Sin embargo, las realidades lingüísticas y culturales han prevalecido sobre las posibilidades de expansión que permitía la Directiva. El Mercado Único de Televisión ha estado más a nivel de las empresas que del espectador, pues el espacio audiovisual europeo sigue siendo una ilusión (Collins, 1994a:162). La propia Comisión Europea en 1997 lo reconocía, aunque veladamente, en el Libro Verde sobre la Convergencia al hablar de la fragmentación del mercado audiovisual:

“Aun cuando los canales de televisión pueden libremente tratar de llegar a audiencias más amplias como consecuencia de la Directiva de televisión sin fronteras, es posible que tropiecen con el obstáculo de la multiplicidad de lenguas y culturas de las audiencias al tratar de establecerse en los países en que deseen tener una presencia comercial” (CE, 1997a).

El contenido de la Directiva es además un texto de mínimos debido a los compromisos que debieron alcanzarse entre todas las partes. La armonización en realidad es escasa (publicidad, mecenazgo, etc.), y la Directiva consiste más en una desregulación a partir de un principio de reconocimiento mútuo que en una regulación completa y armonizadora. Por tanto, no es extraño que la Directiva represente, para algunos autores, un triunfo de las fuerzas económicas liberales y refleje además la filosofía economicista vehiculada por la CE desde su fundación (Michalis, 1999: 154; Humphreys, 1996: 278).

“Ella [la Directiva televisión sin fronteras] se inscribe claramente en una voluntad política contraria a los modos de gestión pública de la televisión y favorable a acentuar los procesos de comercialización de la información y la cultura” (Delwitt y Gobin, 1991:71)

Es evidente que la Directiva supone además una real pérdida de soberanía de los estados en el sector audiovisual, que ya no puede escapar a las reglas de la competencia.

La Directiva también es minimalista en cuanto a las posibilidades de control y de sanción, que en principio corresponden a los estados. La inoperancia de este control ha provocado que la Comisión quiera participar más en la vigilancia de su cumplimiento:

“La Comisión considera absolutamente prioritario crear un espacio de igualdad de condiciones entre operadores de televisión establecidos en los diferentes Estados miembros y fijar un nivel de protección de los intereses de los telespectadores como mínimo equivalente al de la Directiva. A este respecto, la Comisión tiene previsto potenciar su capacidad de seguimiento de las quejas y de control de la aplicación del Derecho comunitario en ese ámbito” (CE, 2001a: 13).

Para otros autores el balance es más positivo, ya que aporta al menos una seguridad jurídica importante para los operadores de televisión e incluso ciertos derechos políticos (Godoy, 1995: 350). Es cierto que las aspiraciones culturales del Parlamento Europeo han quedado diluidas, pero cada estado es capaz de recuperarlas con medidas más restrictivas si lo considera conveniente. En este sentido, la Directiva no es el punto de llegada, sino el camino, que ha previsto su propia rectificación a partir de los resultados (Godoy, 1995: 350). Esta norma *“es un importantísimo e inevitable paso adelante. La Directiva ofrece un marco jurídico comunitario que garantiza sin titubeos la libertad de recepción y la posterior retransmisión de las emisiones de televisión procedentes de otros estados miembros. Todo programa que cumpla los contenidos mínimos establecidos por la Directiva tiene asegurada su libertad de circulación por todos los Estados miembros sin traba ni control alguno”* (Martín Pérez, 1995: 216).

Para la Comisión, *“la Directiva está bien adaptada a la evolución del paisaje audiovisual europeo”*²⁵, pues permite la libre prestación de servicios televisivos en el mercado interior, garantiza un nivel mínimo de protección de los ciudadanos europeos y establece condiciones de competencia justas en las empresas del sector, opinión que es compartida por Collins:

“A pesar de la intención de crear un único mercado Europeo de Televisión, el efecto más importante de [la Directiva] Televisión sin Fronteras ha sido, más que crear un único y amplio mercado de televisión, el aumentar la competencia dentro de los mercados nacionales, o más precisamente lingüísticos, de los Estados miembros de la Unión ” (Collins, 1994a: 72)

De cara a la revisión de la Directiva en el 2002, la Comisión pretende, además de aumentar la vigilancia en la protección de los consumidores, dar un paso adelante en la liberalización del sector, pero compensada con un mayor apoyo a la industria europea a partir del programa MEDIA Plus. En cuanto a las cuotas de producción europea tanto la Comisión y los Estados son partidarios de mantenerlas, a pesar de que los expertos advierten que en un entorno digital, donde el número de canales es elevadísimo, su ejecución y control será extremadamente difícil.

En los demás temas, la Comisaria encargada de la cartera cultura y audiovisual, Viviane Reding, es más bien reacia a una regulación que vaya más allá de la actual Directiva.

“Debemos evitar el exceso de regulación que puede poner en peligro el desarrollo del mercado y dañar la competitividad europea. Personalmente creo que debería asignársele una mayor importancia a la autoregulación por parte de los propios operadores, a partir de una serie de líneas maestras establecidas por las autoridades públicas” (Reding, 2000: 3)

Como consecuencia, el enfoque adoptado por los servicios de la Co-

²⁵ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/01/52, “Televisión sin fronteras: una legislación eficaz al servicio del sector audiovisual europeo”. 16-1-2001.

misión encargados de la revisión es la de conseguir un consenso con los principales representantes de la industria y ya se preparan para el año 2002 varias audiciones públicas en Bruselas en las que se discutirán tres informes encargados por la Comisión sobre el estado del sector en general, la distribución de las obras europeas y las nuevas técnicas de publicidad.

Si esta aproximación a la reforma de la Directiva es hasta cierto punto normal, la Comisaria Reding propone un cambio radical. Uno de sus recientes discursos lleva por título: “Política audiovisual comunitaria del siglo XXI. Contenidos sin fronteras?” (el subrayado es nuestro). En él se recalca que quizá ya es hora de superar por elevación la libertad de proporcionar servicios de televisión y avanzar hacia una definición más amplia de esa libertad: la libertad de proporcionar servicios de contenido por cualquier tipo de infraestructura (Viviane, 2000: 6). Se trataría de aplicar las conclusiones derivadas de las consultas del Libro Verde sobre la Convergencia (CE, 1997b), en las que se insistía en separar la regulación de los contenidos de la regulación aplicada a la infraestructura en sí. El objetivo es asegurar que una película, por ejemplo, se le aplican las mismas reglas independientemente de que sea difundida a través de las ondas, el cable, el satélite o internet. Se trataría de aplicar una neutralidad tecnológica en la regulación: servicios idénticos deben ser regulados del mismo modo. Este tipo de regulación puede ser una puerta abierta a la relajación de ciertos objetivos de interés general con la esperanza de que el mercado sea capaz de asumirlos.

“Quizá ha llegado la hora de dejar de pensar en un número limitado de canales que distribuyen programas de radio y televisión a televidentes a determinadas horas. Quizá ha llegado la hora de pensar en usuarios que tienen acceso a una amplia variedad de contenido electrónico con una amplia variedad, en la que el tiempo –y muy a menudo el espacio– son fruto de su propia libertad. En tal escenario, algunos objetivos de interés general, como el pluralismo, podrán ser cada vez más ser solucionados por el mismo mercado” (Reding, 2000: 5)

Esta idea ya la expresaba el comisario Bangemann en setiembre de 1997 cuando afirmaba que *“una nueva perspectiva es requerida a medida que el contenido se independiza de las redes o infraestructuras y el control y la responsabilidad de su uso cambia del gobierno al individuo”* (citado en Marsdem, 1997a)

7. La política de apoyo: los programas MEDIA

El programa MEDIA (Measures pour Encourager le Développement de l’Industrie Audiovisuelle) nace de las compensaciones políticas derivadas de la aprobación de la Directiva Televisión sin Fronteras en 1989. Francia y los pequeños estados de la UE tuvieron que ceder en la obligatoriedad de las cuotas ante las presiones británicas y alemanas. En el texto final se incluyó un

añadido que hacía discrecional su aplicación: las cuotas se aplicarán *“en cuanto sea posible”* y *“progresivamente”*. Francia y sus partidarios, veían en esta cláusula la entrada masiva de obras de ficción de Estados Unidos, que conocía ya un fuerte impulso desde la multiplicación de emisoras de televisiones privadas. Las fragmentadas industrias nacionales –sostenían– no podrían aguantar el envite de la industria audiovisual norteamericana. Los estados más pequeños se sentían también amenazados por las industrias audiovisuales de sus poderosos vecinos, sobre todo si compartían la misma lengua: era el caso de Bélgica con Holanda y Francia, o de Irlanda con el Reino Unido. Argumentaban que la diversidad cultural quedaba amenazada por la entrada a bajo precio de obras audiovisuales no nacionales.

Francia y este grupo de países pequeños presionaron a Bruselas para obtener mecanismos de compensación que ayudasen a sus industrias audiovisuales a cambio de aceptar las cláusulas posibilistas de la Directiva. Tanto el Parlamento Europeo como los servicios de la Comisión eran favorables a la medida. Pero la oposición era fuerte: el Reino Unido y Alemania se oponían a un sistema europeo de subvenciones en el terreno audiovisual. Por su lado, Dinamarca obstruía por sistema cualquier medida del ámbito cultural por entender que la UE no debía tener competencias en este campo. Ante el bloqueo institucional, Francia intentó buscar otras soluciones fuera de las instituciones comunitarias. Así nació el programa Eurimages, que bajo el impulso del gobierno francés fue coordinado por el Consejo de Europa (CdE). El programa MEDIA sería aprobado en 1990 un año después de la aprobación de la directiva con un modesto presupuesto de 200 millones de euros, unos 32.000 millones de pesetas.

7.1. MEDIA I: primer apoyo a la producción europea

La UE fue capaz de introducir esta política modestamente intervencionista para ayudar a la producción y distribución de las obras audiovisuales europeas a partir de una primera fase experimental lanzada en 1988, que ya había recibido el nombre de MEDIA. Debido al gran éxito de esta iniciativa piloto y al juego de compensaciones políticas por la aprobación de la Directiva televisión sin fronteras, el Consejo de Ministros comunitario adoptó en diciembre de 1990 un programa de apoyo quinquenal a la industria audiovisual, MEDIA I con un fondo asignado de 200 millones de euros, unos 32.000 millones de pesetas. Sus objetivos, según la misma Comisión, eran:

- Eliminar las barreras de los mercados nacionales e iniciar la cooperación transfronteriza para conseguir economías de escala en la industria audiovisual
- Priorizar las pequeñas y medianas empresas
- Mantener un equilibrio entre las diferencias nacionales y las identidades culturales, evitar la uniformidad y conceder más

atención a las necesidades de los países pequeños y a las lenguas menos extendidas (CE, 1992a)

Ambicioso en sus objetivos, el gran inconveniente del programa era su escaso presupuesto: 200 millones de euros. Estos 32.000 millones de pesetas debían repartirse entre 12 países durante 5 años. Con una división simple y proporcional a España le correspondían 533 millones de pesetas por año. Para establecer un punto de comparación, Francia destinó en un sólo año (1990) cerca de 42.900 millones de pesetas para ayudar a su industria audiovisual. No debe extrañar, por tanto que el primer programa MEDIA, –y como veremos, también el segundo–, decepcionara a los países que esperaban impulsar su industria audiovisual con una fuerte política intervencionista de la UE (Francia, Bélgica e Italia).

7.2. MEDIA II: un tímido crecimiento

A partir del año 1996, se entra en una nueva etapa del programa MEDIA. Antes de describirla, conviene situarse en el contexto político comunitario del momento: la era post-Maastricht. Después de una larga negociación, el nuevo tratado incluía un añadido en el artículo 128, que otorgaba ciertas competencias culturales a las autoridades de Bruselas, aunque para ejercerlas se hacía necesaria la unanimidad de votos de todos los estados miembros en el Consejo. Con Maastricht, nacía la Unión Europea –heredera de aquella CEE del Tratado de Roma–, que había dejado caer significativamente una “E”, la de Económica. Un símbolo, sin embargo, que no reportó un aumento significativo de los recursos disponibles para el sector audiovisual. La filosofía de fondo seguía siendo la misma, pero ahora matizada por el nuevo principio de subsidiariedad: el apoyo europeo debía contemplar la diversidad de situaciones nacionales para completar las políticas estatales de apoyo a la industria audiovisual y añadirles la dimensión europea, nunca para sustituirlas.

En la renovación del programa MEDIA, en junio de 1995, alemanes, holandeses y británicos se opusieron a las ambiciones de Francia y de la Comisión Europea de duplicar el presupuesto del programa de 200 a 400 millones de Euros, unos 64.000 millones de pesetas. Finalmente se aumentó la cantidad hasta los 310 millones de euros, unos 50.000 millones de pesetas, un aumento del 55%. Esta cantidad fue considerada como minúscula por los productores europeos, sobretodo teniendo en cuenta que en las convocatorias podían participar los países del Este y los estados del Espacio Económico Europeo. Si se analizan las partidas presupuestarias, el programa MEDIA II representaba el 0,06% del presupuesto de la UE. Las comparaciones con otros programas de ayuda eran sangrantes: el monto total del programa quinquenal MEDIA II representa el 5% de la ayuda que se ofrece anualmente a los productores del tabaco de la UE, que era de 1500

millones de euros anuales²⁶.

Con el nuevo programa, España recibía –realizando una división simple y proporcional– unos 1.050 millones de pesetas al año. Si en 1996 se produjeron 91 películas españolas, la media de ayudas europeas sería de 11 millones por obra audiovisual. El presupuesto medio de las películas españolas en dicho año fue de 250 millones de pesetas (CE, 1997b: 12).

El programa MEDIA II centró su actuación en tres grandes áreas. La primera era la formación, que recibió unos 7.500 millones de pesetas. La segunda trataba de potenciar el desarrollo de producciones audiovisuales y de empresas de producción. Por último, el apoyo comunitario se dirigía a la distribución y promoción de obras audiovisuales. Los presupuestos conjuntos para los dos últimos apartados eran de 44.000 millones de pesetas.

La Comisión era y es consciente de que la capacidad de producción de la industria europea audiovisual, si bien no alcanza los niveles norteamericanos, es casi óptima. Por ejemplo, en 1998 se produjeron en Europa 577 películas, mientras que en Estados Unidos fueron 686 y en Japón 249 (EAO, 2000). El problema de las obras audiovisuales europeas son sus bajos presupuestos medios y su falta de distribución. Las entradas que consiguen las películas europeas fuera de sus países de origen son mínimas, salvo el caso de las películas producidas en el Reino Unido. Lo mismo sucede cuando estas películas se pasan por televisión. Son muy pocas las películas europeas no nacionales que logran pasarse por la televisión en abierto. Entre 1996 y 1999 de una lista de 300 películas europeas sólo 75 lograron emitirse por alguna de las televisiones en abierto del Viejo Continente. En total se dieron 257 pases de películas europeas, el 65% de los cuales en cadenas públicas. (EAO, 2000b). Por eso, la estrategia de la Comisión se dirigió desde 1997 a substituir progresivamente las viejas estructuras orientadas a subvencionar la producción, –que se deja ahora en manos de los estados–, por un acción más enfocada hacia la distribución. (CE, 1999a: 5).

Para mejorar la distribución intraeuropea de películas, la Comisión organizó en 1998 un sistema de ayuda automática que tuvo una gran acogida en la industria. Las ayudas se concedían a posteriori a la distribuidora de una película europea no nacional de acuerdo con las recaudaciones que había conseguido esa película durante el año anterior. En términos generales, se pagaba 0,40 euros por entrada. La cantidad otorgada tenía que ser reinvertida en los dos años siguientes en la producción o distribución de más películas europeas no nacionales y/o en su promoción y publicidad. Dado el éxito del sistema la Comisión propuso extenderlo a la televisión y al vídeo. Sin embargo, para asignar más recursos a la distribución era necesario

²⁶ Entrevista personal con Jean Jauniaux, administrador general del Programa MEDIA el 7/4/98 durante la Conferencia Europea del Audiovisual celebrada en Birmingham.

aumentar el presupuesto, lo cual obligaba al ejecutivo comunitario a renegociar con el Parlamento y el Consejo de Ministros de Cultura; era un proceso largo y complicado, y difícil de superar con éxito al requerir la unanimidad en el Consejo de Ministros. No es extraño, pues, que se intentara encontrar fuentes alternativas de financiación para la industria audiovisual europea.

El primer sistema en proponerse, y que estuvo a punto de aprobarse, fue el Fondo de Garantía. A partir de un aportación de 15.000 millones de pesetas de la UE que los bancos multiplicarían por cinco, los productores podrían disponer de préstamos en grandes cantidades y buenas condiciones. A pesar del apoyo de la industria y del Parlamento Europeo, el bloqueo alemán en el Consejo de Ministros impidió su aprobación.

Durante la Conferencia Europea del Audiovisual de Birmingham en abril de 1998, la Comisión propuso un nuevo sistema: los fondos de titulación. El sistema se basaba en una aportación inicial de la UE que posibilitaba, que a través de un complicado sistema de préstamos y seguros, la puesta en marcha de 4 ó 5 grandes productoras con la financiación de unos 15.000 millones de pesetas para realizar una docena de películas comerciales de gran presupuesto durante tres años (CE, 1998a: 20). La propuesta había sido apadrinada por Michael Kuhn, presidente de Polygram. De hecho, la Comisión había previsto que Polygram, todavía europea por entonces, fuera el primer ejemplo y modelo del sistema de titulación. Sin embargo, la venta de la compañía anglo-holandesa a la multinacional canadiense de bebidas Seagram en mayo de 1998, hizo zozobrar el proyecto, al no existir ninguna otra productora europea capaz de producir a tan gran escala 12 ó 13 películas anuales.

7.3. La conferencia del audiovisual de Birmingham (1998)

La reforma del programa MEDIA fue uno de los temas claves de la conferencia del audiovisual de Birmingham. La debilidad de la Comisión Santer impidió que la Conferencia fuera más allá de un simple intercambio de ideas, buenas intenciones y reclamaciones de los principales actores de la industria audiovisual europea.

Bajo el impulso de la presidencia británica de la Unión Europea del primer semestre de 1998, tuvo lugar la tercera conferencia europea del audiovisual, después de la de París de 1989 y de Bruselas de 1994. Para el Presidente de Canal+, Pierre Lescure, la elección de Birmingham, una ciudad británica, suponía un desafío a la tradicional visión 'cultural' del audiovisual del Continente. La entente secular entre británicos y norteamericanos era vista con desconfianza, sobre todo para los franceses. Murdoch, por su parte, aprovechó su intervención para atacar a la BBC por su competencia desleal en los nuevos canales de noticias por satélite, mientras que alabó a las instituciones de Bruselas por su trabajo en pos de un audiovisual más li-

beralizado. Para Pierre Lescure, estas alabanzas se explicaban por el temor a que el Comisario de la Competencia, Karel Van Miert, impidiera su enésimo intento de entrada en el mercado italiano y alemán. Para la Comisión, se trataba de escuchar a la industria antes de actuar; en un entorno competitivo y de innovación tecnológica no podía dar pasos en falso. Si en la Conferencia de Bruselas, el lema fue ‘el contenido es el rey’ en Birmingham fue ‘la convergencia’. Los asistentes, participaron en cuatro grupos de trabajo. Sus encabezamientos ponen de manifiesto la connotación industrial de la conferencia:

- El empleo en el audiovisual
- El nuevo papel de las industrias audiovisuales
- El marco regulador de los medios audiovisuales
- La propiedad intelectual

Ante la atomización de la industria audiovisual, las conclusiones del primer grupo de trabajo destacaba la necesidad de crear ciertos ‘polos de atracción’, formados por grandes compañías europeas capaces de llevar a cabo las inversiones necesarias para crear un marco de trabajo comparable al de Hollywood. Respecto a la intervención pública en el sector audiovisual la opinión más general era que era más esencial que nunca pero que debía concretarse, en el caso de la UE, en atraer inversión a gran escala del sector privado hacia la producción audiovisual europea (Crusafon, 1999: 513). La propuesta de los fondos de titulación fue bien recibida por la industria, aunque su mecanismo, extremadamente complejo, provocó cierto escepticismo.

Sobre el programa MEDIA II y tal como recogen las actas de la Conferencia (1998:17), muchos de los presentes “consideraron *que no tendrían un efecto significativo a largo plazo sobre las estructuras del comercio audiovisual europeo a menos que se aumentasen los recursos financieros a su disposición*”. Se reclamó una mayor asignación de recursos a la distribución y que el mecanismo automático de ayuda fuera extendido a otras áreas de distribución de contenido, como el vídeo. Además se recomendó mejorar el régimen administrativo de las ayudas a fin de acortar el plazo de la respuesta administrativa a 4 ó 6 semanas, en lugar de las actuales 12 semanas. Se reclamó mejorar la transparencia de las comisiones de selección, y respecto al capítulo ‘formación’ se criticó la dispersión de las actividades, que provocaban un impacto menor que el deseado.

El grupo encargado de estudiar el marco regulador de los medios audiovisuales concluyó que los objetivos de una regulación eficaz del sector eran reforzar la competitividad de la industria audiovisual europea de contenidos y asegurar el juego limpio de los operadores, sobre todo el evitar el abuso de posiciones dominantes. En concreto planteaban 7 recomen-

daciones a la Comisión Europea:

- Mantener la regulación por sectores y la distinción entre infraestructura y contenido
- Promover la creación de contenido y facilitar la disponibilidad de los derechos de las obras audiovisuales europeas
- Preservar los servicios de televisión pública
- Garantizar el acceso a los 'gateways' digitales
- Facilitar los servicios en línea
- Conseguir fijar la fecha en la que cesarán las emisiones de televisión analógicas
- Promover la cooperación entre los reguladores

El grupo 4 se encargó de las cuestiones de propiedad intelectual. En sus conclusiones recomendó a la Comisión que impulsara el establecimiento de un marco internacional para la protección de los derechos del audiovisual.

En la clausura, el Comisario Oreja, propuso establecer un organismo semi-permanente que permitiera a la Comisión Europea mantener un diálogo regular con profesionales del mundo audiovisual. Además añadió que la Comisión consideraría la viabilidad de crear un Centro Europeo de Excelencia, es decir, una escuela de cinematografía y televisión de alto nivel para todo el continente. En cuanto al apoyo económico, planteó dos iniciativas: la extensión del apoyo automático y establecer un programa para influenciar la entrada de una mayor inversión privada en la producción audiovisual, así como impulsar iniciativas dentro del marco del V Programa Marco de Investigación y Desarrollo. En lo que respecta a la regulación, aseguró que la Comisión controlaría la aplicación de ciertos principios para garantizar una competencia leal entre operadores, lo que traducido a lenguaje político significaba impulsar una clara definición de las actividades del servicio público y un alto grado de transparencia del sector.

La mayoría de las propuestas, o bien no se llevaron a cabo por la debilidad política de la Comisión Santer o la escasez del presupuesto, o bien se retrasaron hasta la llegada de la nueva Comisión de Romano Prodi en julio de 1999. La nueva Comisaria de Cultura, Audiovisual y Educación, Viviane Reding, centró su estrategia en el aumento de las fuentes de financiación del audiovisual, objetivo que se concretó en aumentar la dotación de un nuevo programa MEDIA para el quinquenio 2000-2005, y en conseguir una nueva línea de crédito específica para el audiovisual a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

7.4. MEDIA Plus: un nuevo comienzo

A pesar del escaso presupuesto dedicado al apoyo a la industria au-

audiovisual, la aprobación de un nuevo programa no estaba asegurada de antemano. Países como Holanda, Alemania y el Reino Unido estaban en contra de destinar los euros de los contribuyentes europeos a una industria que en 10 años de apoyo europeo no había conseguido productos viables y comerciales a escala continental.

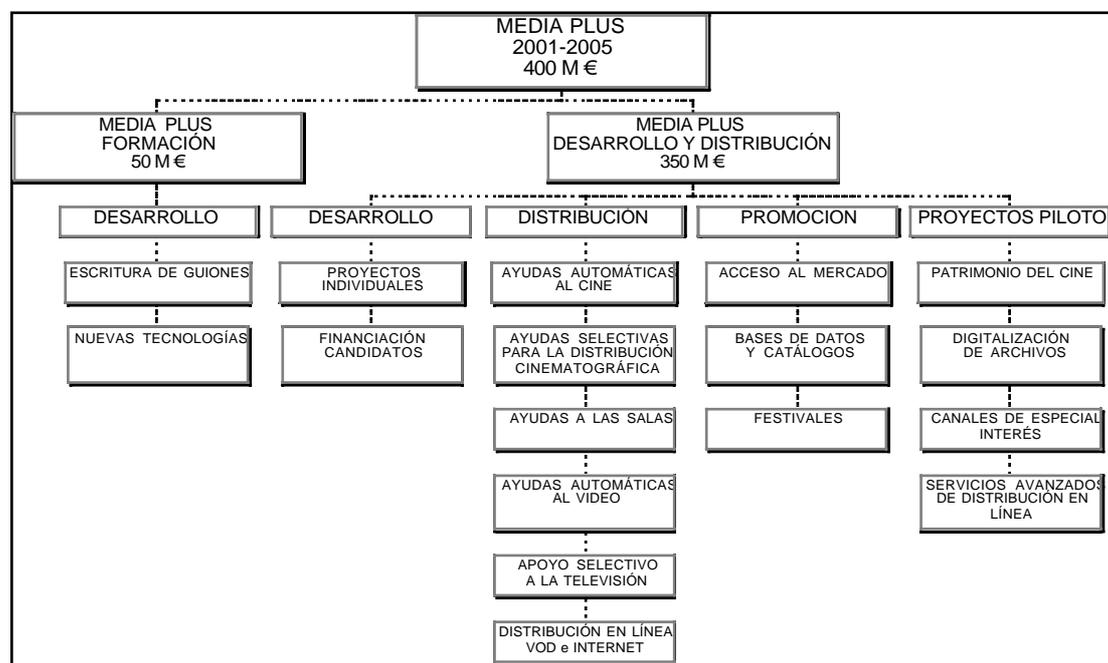
Para solventar en parte esta evidencia, la nueva Comisión de Romano Prodi basó su propuesta del nuevo programa, bautizado como MEDIA Plus, a partir de *“los retos y oportunidades que se derivan de las tecnologías digitales”* (CE, 1999b: 22). De este modo, los distintos ámbitos de aplicación del Programa Media II – formación, desarrollo, distribución, promoción– se modernizarían a partir de una perspectiva ‘digital’: *“El nuevo programa ‘Media Plus’ tendrá en cuenta el nuevo entorno digital en todos los ámbitos de acción”* (CE, 1999b: 22).

De cara a los gobiernos nacionales, para no herir suspicacias y hacer aprobar la propuesta Bruselas quería establecer un terreno de juego más definido y menos intervencionista que en anteriores ocasiones. Según la propuesta de la Comisión, los estados se encargarían de velar por la producción audiovisual en sus países, mientras que la Comisión se haría cargo más bien de la distribución intraeuropea, con una clara visión complementaria a fin de respetar el principio de subsidiariedad. En segundo lugar, se pretendía otorgar prioridad al establecimiento de mecanismos automáticos de ayuda en vistas a generar efectos estructurales en el sector y no sólo coyunturales, típicos de los subsidios selectivos a la producción. Por último, se pretendía dar un mayor apoyo al desarrollo de proyectos audiovisuales basados en la tecnología digital (CE, 1999a).

En la primera reunión del Consejo de Ministros de Cultura celebrada en Bruselas el 16 de mayo de 2000, se alcanzó un principio de acuerdo en lo que hace referencia a la aprobación del programa. El presupuesto de MEDIA Plus no se discutió aunque la Comisaria Reding dio unas cifras orientativas de 400 millones de euros, 90 más que el programa MEDIA II y que representan unos 66.400 millones de pesetas a repartir en cinco anualidades entre 15 países. El Parlamento Europeo pidió aumentarlo hasta los 550 millones de euros. Alemania, Holanda y el Reino Unido se oponían a cualquier tipo de aumento respecto al programa MEDIA II. El consenso se logró en la reunión del Consejo de Ministros de Cultura de noviembre de 2000. La propuesta de la Comisión fue aprobada a cambio de que se destinara una mayor dotación presupuestaria al capítulo de la distribución automática, que tan buena acogida ha tenido a la industria. De este modo, se concretó que se debía destinar por lo menos un 20% para la producción; un 57,5% para la distribución; para la promoción, un 8,5%; para proyectos pilotos en el campo de la

tecnología digital, un 5%; y un 9% para los costes corrientes del programa²⁷. Los 400 millones de euros representaba en la práctica un aumento del 30% del presupuesto en relación a MEDIA II (Cfr. Figura 8).

Figura 8: Organigrama del Programa MEDIA Plus



Fuente: Comisión Europea, 2001

7.5. La iniciativa 'i2i audiovisual' del BEI-FEI

Si bien la puesta en marcha del Programa MEDIA Plus supone de alguna manera una política continuista respecto a MEDIA I y II, el apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) puede suponer un salto cualitativo y cuantitativo en la ayuda europea al sector audiovisual.

Su gestación se inicia en mayo de 1999, cuando el Consejo Europeo de Lisboa aprobó una amplia iniciativa para los proyectos relacionados con la Sociedad de la Información. El programa, bautizado como 'i2i', prevé aportar al sector de la información entre 12 y 15 millardos de euros en préstamos (2-2,5 billones de pesetas) y 1 millardo en capital riesgo (166 millardos de pesetas). Tras la Cumbre de Lisboa, la Comisaria Reding y el Presidente del BEI, Maystadt, se reunieron para examinar como el sector audiovisual podía beneficiarse de estas ayudas. Las negociaciones concluyeron en diciembre de 2000 con el acuerdo de crear una iniciativa específica, "i2i audiovisual", con un presupuesto de 500 millones de Euros –unas 83.000 millones de pesetas– en tres años, cantidad que supone en la práctica duplicar las ayudas de MEDIA Plus.

²⁷ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/1355, "Culture Council adopts Media Plus aid programme for the European audiovisual industry". 23-11-2000.

La iniciativa trata de reforzar la base industrial y financiera de los productores y distribuidores del sector, tanto grandes como pequeños, a través de cuatro fórmulas de financiación a medio plazo, capital riesgo y préstamos globales²⁸.

La primera sería la de poner a disposición del sector bancario especializado en el audiovisual líneas de crédito, o 'préstamos globales' para la financiación de pequeñas empresas de creación o tecnología audiovisual. La segunda sería la financiación a medio y largo plazo por el BEI, en cooperación con el sector bancario, de grandes grupos de televisión, privados o públicos y de producción o distribución audiovisual para sus inversiones en infraestructuras o gastos asociados a la creación de producción audiovisual. La tercera fórmula sería la financiación de fondos de capital riesgo especializados en el sector audiovisual mediante la suscripción de participaciones por parte del FEI (Fondo Europeo de Inversiones). La última línea de acción trataría de complementar las acciones del programa MEDIA Plus con las actividades del BEI a través, por ejemplo de organizar sesiones de formación sobre financiación de empresas y obras audiovisuales, apoyar la cooperación entre distribuidores europeos y desarrollar los servicios 'en línea' audiovisuales.

De cara el futuro, esta colaboración puede verse reforzada, pues están en estudio nuevas iniciativas de colaboración comunes entre el programa MEDIA Plus y las acciones del BEI-FEI. No es de extrañar, por tanto, que la Comisaria Reding afirmara ante el Parlamento Europeo que *"esta iniciativa es un gran paso adelante para el audiovisual europeo"*²⁹.

7.6. Valoración del Programa MEDIA

La amenaza de desaparición de la industria audiovisual europea por la presión norteamericana desencadenó una reacción proteccionista por parte de los europeos que se concretó en las cuotas europeas en la Directiva Televisión sin Fronteras y en los programas MEDIA. Los hechos han demostrado que las previsiones respecto a la invasión de producción norteamericana eran correctas. El déficit comercial ha aumentado cada año. En 1993 la balanza comercial de películas, programas de vídeo y televisión era favorable a los Estados Unidos en 4.200 millones, es decir, unos 777.000 millones de pesetas. Tres años más tarde, en 1996, el déficit se elevó a 5.600 millones de dólares, que al cambio representan 1 billón de pesetas. Los últimos datos disponibles, los de 1998 muestran un déficit de 6.600 millones de dólares, es decir 1,22 billones de pesetas.

²⁸ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/1489, "Nuevos instrumentos financieros y bancarios al servicio de la creación audiovisual". 19-12-2000.

²⁹ Discurso de la Comisaria Reding ante la Comisión de cultura, de la juventud, de la educación, de los medios y el deporte del Parlamento Europeo. Bruselas, 25-1-2001.

En números relativos el crecimiento del déficit es más irregular, aunque siempre constante: en 1995 aumentó un 11% respecto al año anterior; en 1996, el crecimiento fue de un 18%, en 1997 fue del 6,5%; en 1998, el déficit creció un 12%. Sin embargo estas cifras relativas se contabilizan a partir de los ingresos en dólares, por lo que no reflejan los vaivenes en la cotización del Euro. Por tanto, con la revalorización del dólar iniciada en 1997 el déficit europeo del audiovisual es mayor si se calcula en euros (EAO, 1998: 23, 69-70; 1999: 31; 2000: 30).

Sin embargo, si bien las previsiones sobre un aumento del déficit audiovisual se han demostrado certeras, no se contaba con que la producción europea también se desarrollaría a un ritmo superior al déficit audiovisual gracias en parte al impulso de las televisiones privadas y de pago que han aportado liquidez a la industria. Las cifras disponibles parecen confirmar esta tendencia al alza de la industria audiovisual europea, aunque las series cronológicas no están completas y algunos datos no son directamente comparables.

La facturación global de las empresas audiovisuales ha aumentado por encima del crecimiento de la economía (Cfr. Gráfico 3); el número de películas producidas crece de año en año (Cfr. Tabla 27); y las horas de ficción televisiva de producción europea han experimentado un avance significativo. Es cierto que la importación de ficción televisiva global ha pasado de 251.000 horas en 1994 a 283.000 horas en 1997, un aumento del 4% anual, pero también lo es que la producción de ficción televisiva europea en los cinco principales países de la UE –Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España– ha aumentado entre 1996 y 1998 un 11% de promedio (Lange, 1999: 74-76). A esta cifra numérica respecto a las series de ficción de televisión europeas es necesario añadirle además el aspecto cualitativo, pues como señala el informe EUROFICTION las series de ficción nacionales están ocupando el horario de ‘prime-time’ (Buonanno (ed.), 1999).

Tabla 27: Producción de largometrajes en Japón, EE. UU. y la UE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
UE	456	457	563	571	577	634
EE.UU.	572	631	735	767	686	nd
Japón	251	289	278	278	249	270

Fuente: EAO, 2000.

Sin embargo, estos datos positivos no deben ocultar que la industria europea del audiovisual sigue atomizada y descapitalizada, precisamente porque las obras audiovisuales europeas son de bajo presupuesto y difícilmente consiguen una buena comercialización y distribución fuera de sus países de origen y, por tanto, un buen retorno de la inversión. La segunda

etapa de fusiones del audiovisual europeo (CLT-Pearson y Vivendi/Universal) puede aliviar en un futuro esta situación al volcar grandes recursos financieros a la producción audiovisual.

En este entorno, ¿cuál es el impacto de las medidas del Programa MEDIA? Es difícil evaluarlo por numerosas razones. En primer lugar, por las dificultades en comparar las cifras heterogéneas que proporciona la Comisión en sus distintos informes. En segundo lugar, porque la UE utiliza las cifras según su conveniencia: así si de lo que se trata es de impulsar la aprobación del programa MEDIA Plus, la Comisión destaca que *“de las 550 películas producidas anualmente en Europa, apenas un 20% son distribuidas fuera del principal país de producción”* (CE, 1999b). En cambio si se trata de vender las excelencias del Programa se afirma que gracias al Programa MEDIA, *“se ha conseguido aumentar la proporción de películas europeas que circulan fuera de su país de origen: del 14% en 1996 se ha pasado a más del 22% en 1999; además más del 60% de las películas europeas distribuidas fuera de su país de origen cuentan con un apoyo financiero del programa MEDIA”*³⁰. Pero la dificultad más importante para evaluar la acción comunitaria, –como señala acertadamente Bustamante (1999b: 25)–, es la de distinguir entre lo que es atribuible a la acción comunitaria de lo que es causa eficiente del mercado.

No obstante, de los datos de las propias ayudas puede deducirse alguna tendencia general. En el campo de la producción, las ayudas a la producción son en la práctica irrelevantes. En el Programa MEDIA II, la ayuda máxima a un proyecto era de 75.000 euros, unos 12 millones de pesetas. Algunas de las productoras españolas que se han beneficiado de las ayudas han sido Maestranza Films, que ha producido ‘Solas’, y Mata Production, que lo ha hecho con ‘Volavérunt’, de Bigas Luna. La incidencia de MEDIA II en la producción es mínima, sobretudo en las grandes películas, y tiene más relación con el prestigio que supone la etiqueta de película apoyada por la UE que con la creación real de nueva producción. Por ejemplo, ‘Volavérunt’ tuvo un presupuesto de 1.200 millones de pesetas. Si la ayuda máxima de la UE es un préstamo sin intereses que puede llegar como máximo a los 12 millones de pesetas, la ayuda europea en este caso cubrió el 1% del presupuesto de la película.

A nuestro juicio, es evidente que el programa MEDIA ha ayudado a una mejor distribución del producto audiovisual europeo, pero no ha sido el factor exclusivo que explica la mayor internacionalización de los productos audiovisuales europeos. Los subsidios a la distribución, tanto en su fórmula selectiva (película a película) como automática (euros a cambio de entradas), no son muy importantes. Respecto a la ayuda selectiva la subvención puede llegar hasta los 130.000 Euros (unos 20,8 millones de pesetas) por película y

³⁰ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/1355, “Culture Council adopts Media Plus aid programme for the European audiovisual industry”. 23-11-2000.

distribuidor, y se conceden dentro del contexto de campañas de distribución que agrupen como mínimo a 3 distribuidores de 3 países diferentes. Las películas españolas que han disfrutado de estas ayudas en 1997 fueron 'Boca a Boca', 'Tierra' y 'Taxi'; en 1998 fueron 'Secretos del Corazón', 'En la puta calle' y 'Carne Trémula'.

En lo que respecta a las ayudas automáticas, muy apreciadas por la industria por su intrínseca objetividad y rapidez de aplicación, en 1997 se concedieron ayudas a un total de 123 distribuidores europeos para 245 títulos, que vendieron un total de 29.587.666 entradas. De esta manera se generó una ayuda potencia de 8,6 millones de Euros, unos 1427 millones de pesetas para toda la Unión Europea. En el caso de España, el fondo generado por estas ayudas en 1998 fue de 1,580.098 Euros, unos 262 millones de pesetas, que se tuvieron que invertir en 1999 en la producción y/o distribución de películas europeas no nacionales³¹.

Por tanto, la importancia de las ayudas europeas en el proceso de mayor circulación intraeuropea de las obras audiovisuales podría calificarse como relativa, sino escasa, y eso a pesar de que la política audiovisual es la política pionera y pivote de la política europea sobre la cultura, al menos por la cantidad presupuestada, como señala Bustamante (1999b, 23). Según Azpillaga e Idogaya (2000), el programa MEDIA sigue sin generar un verdadero mercado europeo.

Como norma estructural es más importante la influencia de las cuotas de obras europeas impuestas a las televisiones, o las cuotas mínimas de inversión. Fuera del alcance de la UE, existen otros factores que potencian la capacidad de producción del sector: la creciente concentración de empresas audiovisuales europeas, el papel inversor de la televisión de pago y privadas y sus alianzas en el campo de la distribución. Como muestra el caso italiano (Waterman y Jayakar, 2000), las inversiones en el audiovisual son muy sensibles al mercado y deben tener el apoyo comercial de una gran taquilla, un gran número de suscriptores de televisión de pago y un mercado de alquiler y venta de vídeo maduro.

No se ha conseguido todavía crear una verdadera conciencia europea entre los profesionales del sector. No se ha solucionado el mayor problema del audiovisual europeo, la creación de redes de distribución; el presupuesto del programa es ridículo si se compara con otras partidas comunitarias y si se tiene en cuenta el alcance y dimensión de las actividades de la industria audiovisual (Crusafon, 1999: 567).

El espacio audiovisual europeo, si bien sigue sin existir de cara al espectador, cada vez lo es más para las empresas, constituyendo un espacio

³¹ Datos facilitados en junio de 1999 por la Oficina del programa MEDIA de Barcelona (Antena MEDIA Catalunya).

económico conjunto en la que empieza a ser viable producir y distribuir a nivel continental a partir de un producto de suficiente calidad que pueda ser adaptado a cada mercado nacional.

8. La política de la convergencia de la UE

La política audiovisual europea quedaría incompleta sin el estudio de las acciones de las instituciones comunitarias en el ámbito de la convergencia. En sentido estricto, la política de la convergencia nace a partir de la publicación del Libro Verde de la Convergencia en 1997 (CE, 1997b); pero es evidente que en un sentido amplio aparece como ítem político a partir de mediados de la década de los ochenta con la liberalización de las telecomunicaciones, y se transforma a mediados de los noventa en la política de la Sociedad de la Información. Ambos conceptos son un referente básico para entender la política audiovisual europea (Bustamante, 1999b: 23). En la actualidad, la política de la convergencia sigue presente en Bruselas ahora bajo el epígrafe comunitario de ‘comunicaciones electrónicas’.

La política de la convergencia europea puede, por tanto, dividirse en tres etapas cronológicas:

- 1.- Liberalización de las telecomunicaciones (1984-1993)
- 2.- El debate de la Sociedad de la Información (1993-1996)
- 3.- La Convergencia y el Libro Verde (1997-1999)

El cambio de una etapa a otra no supone la desaparición de las anteriores, sino que se superponen. Así, la liberalización de las telecomunicaciones continúa con fuerza hasta 1998, fecha de la liberalización total del sector en casi toda Europa, pero es entre 1987 y 1993 cuando se discute su pertinencia y su alcance. Del mismo modo, el debate sobre el Libro Verde de la Convergencia de los últimos años tampoco eliminaba el concepto de la Sociedad de la Información de la agenda política.

La clasificación permite poner de relieve los debates dominantes en la UE sobre el desarrollo de políticas concretas que afecten a las denominadas industrias de la comunicación e información. Muchas de estas políticas son simultáneas en el tiempo y por lo tanto es difícil establecer un relato cronológico exacto. Algunas de las acciones comunitarias trascienden, pues, este intento de clasificación.

En sentido amplio, cada una de estas etapas está marcada por un documento que marca el inicio del debate: el “Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y terminales de las telecomunicaciones” (CE, 1987) para la liberalización de las telecomunicaciones; el informe Delors para la Sociedad de la Información (CE, 1993); y el Libro Verde de la Convergencia (CE, 1997b) para el debate sobre la Convergencia. La primera

etapa, la liberalización de las telecomunicaciones, revela muchas de las claves de los futuros debates europeos sobre la convergencia.

8.1. La liberalización de las telecomunicaciones 1984-1992

Las telecomunicaciones fueron consideradas históricamente como un monopolio natural por los altos costos que suponía la extensión de una segunda red. El Estado asumió el monopolio desde sus inicios en Europa Occidental, proceso que se acentuó después de la II Guerra Mundial. En la actualidad la situación del sector es la inversa: un entorno privado con múltiples operadores. La aparición de la informática, como tecnología y sector, marca el inicio del cambio.

A finales de los años 70, la evolución técnica produjo una primera convergencia, la primaria, entre las tecnologías de las telecomunicaciones y la informática. La convergencia primaria permitió, por un lado, transportar señales informáticas sobre las redes de telecomunicaciones que hasta entonces eran exclusivamente utilizadas para la transmisión de voz, y por otro lado mejorar la calidad de la misma red telefónica. Es a partir de este fenómeno que las telecomunicaciones devienen básicas en la economía moderna. Sin embargo, sobre el plano jurídico y económico, se trataba de dos mundos muy diferentes. El sector de las telecomunicaciones estaba férreamente reglamentado y sometido a monopolios estatales, mientras que la informática era una industria nueva que se debatía ferozmente en un entorno de competencia. Para facilitar la convergencia tecnológica, se hacía necesario diseñar nuevos marcos jurídicos y económicos.

Estados Unidos fue el primero en asumir este análisis y sus consecuencias: en 1984 se desmantelaba la ATT. Ese mismo año, el Reino Unido introdujo un segundo operador –Mercury– en su mercado de telecomunicaciones; pero a parte de la experiencia británica, ningún estado europeo tomó la iniciativa. La Comisión se percató de este movimiento de fondo y se propuso intervenir en el sector; de no tomar la iniciativa, la fragmentación del sector causada por las futuras reformas de las leyes nacionales podían poner en peligro la posibilidad de convertir a Europa en un actor privilegiado en el mercado de las telecomunicaciones.

8.1.1. La primera intervención comunitaria

Para algunos autores (Simpson, 1999; Herguera y Stehmann, 1997: 162), la intervención de las instituciones europeas ha sido el factor de cambio decisivo para explicar la transformación del sector europeo de las telecomunicaciones en los últimos quince años, si se exceptúa el caso británico que se inició sin intervención comunitaria. De una gestión estatal casi exclusiva en 1985 se ha pasado a una liberalización casi completa.

Los primeros tanteos de la CEE mostraron que las fuerzas favorables a una obertura del sector estaban en minoría. Por un lado se encontraban los

pocos estados que estaban a favor de abrir sus sectores de telecomunicaciones a la competencia (Reino Unido), por el otro, la gran mayoría de países –encabezados por Francia– que deseaban mantener el statu quo, un mercado europeo repartido en territorios nacionales. Otra dificultad añadida era que el Tratado de Roma no contemplaba que la Comisión tuviera competencias específicas en las telecomunicaciones. Para acometer y liderar la liberalización, la Comisión elaboró una estrategia en tres fases: la primera, legitimar su acción frente a las críticas y recelos de los Estados; la segunda, crear una coalición de fuerzas que apoyasen la acción de la UE; y por último estimular y coordinar las diversas iniciativas tomadas desde la Comisión y el Parlamento (Andersen y Eliassen, 1993).

El Consejo de Ministros legitimó en primera instancia las acciones de la Comisión al aprobar en 1984 un programa de acción sobre el desarrollo de un mercado común de servicios y equipamientos de las telecomunicaciones, que formaba parte de la estrategia para la consecución del mercado único de 1993 previsto por el Acta Única. El primer paso importante de la Comisión fue la publicación en 1987 del Libro Verde sobre el mercado común de terminales y servicios de las telecomunicaciones (CE, 1987).

En el Libro Verde se defendía una política comunitaria que estableciera nuevas reglas para las empresas o instituciones públicas que explotaban el negocio de las telecomunicaciones. Se proponía abrir el mercado de terminales, permitir la interconexión a los prestatarios de servicios de telecomunicaciones, separar las funciones reglamentarias de las operativas –en muchos países el Estado era a la vez propietario de la empresa pública de telecomunicaciones y el regulador–, y crear, por tanto, una agencia de regulación independiente. En este documento ya se planteaba a largo plazo una convergencia con las tecnologías del audiovisual. Para salvaguardar la estructura financiera de los operadores que permitiera asegurar la explotación de una red de telecomunicaciones universal, el Libro Verde preconizaba un sistema de liberalización por fases. En concreto, de las tres capas del sector –terminales, servicios e infraestructuras– la Comisión propuso empezar por la liberalización de los terminales y los servicios de telecomunicaciones de valor añadido, que era las medidas más fáciles de digerir por los estados propietarios de las monopolios. A cambio, el servicio de telefonía básica y las infraestructuras quedaban excluidas de la liberalización.

Ante estas medidas, que iban más allá de lo previsto, el Consejo de Ministros se opuso inicialmente a la acción de la Comisión. La Comisión tuvo que legitimar su acción en base a objetivos económicos verificables en los tratados. Para la Comisión, el mercado libre y abierto de las telecomunicaciones garantizaba la creatividad y el dinamismo para la industria, y las mejores ofertas para el consumidor, al mismo tiempo que acrecentaba el

progreso tecnológico, la competitividad y la creación de empleo. Las dos líneas de actuación básicas para conseguir estos objetivos se basaban en liberalizar el mercado y armonizarlo

La Comisión utilizó una de las disposiciones del TCE que le permiten una liberalización rápida y sin necesidad de negociación con el Parlamento Europeo y/o el Consejo. Se trata del párrafo 3 del artículo 86 del TCE en el que se señala que la Comisión debe asumir la función de velar por el cumplimiento de las leyes de la competencia por parte de las empresas públicas, o privadas a las que se les han concedido derechos exclusivos. Si estas empresas no las respetan, la Comisión puede actuar directamente:

Art. 86.3. “La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas”.

El uso de este artículo por parte de la Comisión fue muy controvertida; algunos Estados miembros demandaron a la Comisión ante el TJCE por considerar que era una actuación abusiva. Sin embargo, el Tribunal dio la razón a la Comisión, por lo que las directivas liberalizadoras ganaron legitimación y rapidez.

En cambio, para las directivas dirigidas a la armonización, en las que se trataba de aproximar las condiciones y normas nacionales referidas a las telecomunicaciones para crear un mercado único y permitir la competencia europea en el sector, la fórmula escogida fue la vía tradicional de la codecisión. Las directivas armonizadoras se promulgarían a partir de la capacidad de legislación que reconocen los tratados a las instituciones comunitarias cuando se trate de unificar el mercado interior (art. 95 del TCE). El procedimiento de codecisión garantizaba la participación del Consejo y del Parlamento Europeo. Bajo este procedimiento se aprobaron las directivas sobre licencias, las que establecían un entorno abierto de red o ‘Open Network Provision’ (ONP), y la que permitía el reconocimiento mutuo de terminales y equipamientos.

Tabla 28: Principales directivas liberalizadoras y armonizadoras del sector de las telecomunicaciones (Primera oleada 1988-1990)

Mayo 88	Directiva sobre la liberalización del mercado de terminales Directiva 88/30
Junio 90	Directiva sobre la liberalización del mercado de los servicios de telecomunicaciones de valor añadido Directiva 90/388 Directiva sobre las condiciones de obertura de la red o también conocida como directiva ONP (Open Network Provision) Directiva 90/387
Julio 90	Directiva sobre el reconocimiento mútuo de conformidad de los terminales
Septiembre de 1990	Directiva sobre la obertura de los mercados de suministros y trabajos de las telecomunicaciones

Fuente: Elaboración propia

En una primera etapa, hasta 1992, la liberalización se limitó por tanto a terminales y a los servicios de telecomunicaciones no fundamentales. Los derechos exclusivos o especiales –como la telefonía vocal o las infraestructuras– quedaban reservadas a los monopolios. También la aplicación al sector de las reglas de la competencia y del reglamento sobre concentraciones de la CE se hizo con ciertas reservas en favor de las empresas públicas. Era una liberalización parcial que debía reexaminarse en 1992.

8.1.2. El segundo impulso liberalizador

La revisión mandataria de 1992 impuso un nuevo ritmo de liberalización acelerada que abarcó ya todos los ámbitos de las telecomunicaciones (CE, 1992b). Esta vez el Consejo de Ministros fue el principal impulsor de esta segunda oleada liberalizadora. En 1993 acordó la liberalización de todos los servicios de telefonía vocal para 1998. Un año más tarde, en 1994, dio todavía un paso más radical al acordar la liberalización de la infraestructura para la misma fecha. La Comisión trasladó los dos acuerdos del Consejo de Ministros a la directiva 96/16/CE en la que se liberalizaban todos los servicios e infraestructuras para el 1 de enero de 1998 con la excepción de los países con un mayor retraso en el desarrollo de sus redes: Portugal, Grecia, España, Irlanda y Luxemburgo. De esta manera, dejaban de ser intocables los dos conceptos ‘sagrados’ del servicio público de telecomunicaciones: las infraestructuras y la telefonía vocal (Simpson, 1999).

El cambio de actitud de los Estados miembros, manifestado en el Consejo de Ministros, puede sorprender si no se entiende que a comienzos de la década de los noventa los Gobiernos nacionales, especialmente Francia, eran cada vez más conscientes de que las telecomunicaciones se habían convertido en uno de los pocos ejemplos de industria mundializada. El peaje

que tocaba pagar para convertirse en un actor global era la liberalización del mercado doméstico. Además, era un peaje barato: los monopolios calcularon que las posibles ganancias de un mercado de las telecomunicaciones europeo liberalizado compensaban los posibles riesgos de perder cuota de mercado en su mercado doméstico.

La Comisión seguía presentando directivas liberalizadoras en nuevos subsectores como la telefonía móvil y las infraestructuras alternativas de telecomunicaciones (cable y satélites). Al mismo tiempo se completaba la armonización a través de un conjunto de medidas instrumentalizadas a partir del principio de base de la ONP, en el que se establecen los conceptos de objetividad, transparencia y no discriminación como marco para el marco regulatorio. Así se aprobaron las directivas sobre la concesión de licencias, sobre la interconexión –, que obliga a las empresas dominantes del sector a responder a toda demanda de interconexión razonable–, la adaptación de la directiva ONP a un entorno competitivo y la aplicación de los principios ONP a la telefonía vocal y a la numeración (Cfr. Tabla 29).

El objetivo de la ONP es fomentar la aparición de nuevos operadores de infraestructuras, e imponer a los operadores existentes la obligación de facilitar el uso de su red, siempre que haya capacidad disponible, a otras empresas de telecomunicaciones, o a empresas de televisión que deseen emitir a través de esa red, bajo condiciones económicamente no discriminatorias, transparentes y con precios orientados a costes. La Comisión viene así a aplicar la *essential facility doctrine* americana, según la cual un operador dominante tiene la obligación de facilitar el acceso a terceros a un recurso esencial en condiciones no discriminatorias, transparentes y equitativas. La exigencia de que las condiciones de acceso sean ‘transparentes y equitativas’ implica que las tarifas de acceso que se fijen deben tener en cuenta los costes reales del operador propietario del recurso esencial, y contemplar un margen razonable de beneficio respecto a los costes. La exigencia de que las condiciones de acceso sean ‘no discriminatorias’ hace referencia al hecho de que las tarifas que se exijan a un usuario no deben ser distintas a las que se pidan a otro, a no ser que existan motivos razonables para justificar tal diferencia.

La normativa comunitaria sobre de las infraestructuras puede ser completada con leyes nacionales que obliguen a reservar parte de la capacidad de transmisión a programadores independientes para favorecer la competencia o el pluralismo, o a emitir con carácter obligatorio determinados programas (reglas ‘must-carry’). Para ello, es necesaria la interoperabilidad y la interconexión de las redes de los nuevos operadores con la red de los operadores de telecomunicaciones tradicionales.

Tabla 29: Principales directivas liberalizadoras y armonizadoras del sector de las telecomunicaciones (segunda oleada 1993-1998)

Año	Directivas
Octubre 94	Satélites (Directiva 95/46)
Octubre 95	Redes de cable (Directiva 95/51)
Enero 96	Móviles (Directiva 96/2)
Marzo 96	Liberalización completa de la telefonía vocal (Directiva 96/19/CE)
Abril 97	Licencias (Directiva 97/13)
Junio 97	Interconexión (Directiva 97/33)
Octubre 97	Adaptación de la ONP a un entorno competitivo (Directiva 98/10)
Enero 98	ONP y la telefonía vocal

Fuente: elaboración propia

8.1.3. Análisis de la liberalización de las telecomunicaciones

Es evidente que la Comisión ocupa un lugar central en la política de telecomunicaciones europea, pues ha conseguido desarrollar su propia capacidad de acción y proteger sus propios intereses, arrebatando terreno institucional a los Estados miembros. Incluso ahora, una vez liberalizado buena parte del sector, Bruselas sigue controlándolo a través de la política de la competencia. Para la Comisión, las medidas emprendidas han sido todo un éxito, pues han colocado a las industrias europeas entre las primeras del mundo y en algunos casos, como en la telefonía móvil, por delante de estadounidenses y asiáticos. Para la economía europea, el impacto es considerable. Las telecomunicaciones son el sector *“más importante en la contribución al crecimiento económico de la UE”* (CE, 1999d).

En el lado negativo, cabe destacar que las directivas armonizadoras son bastante vagas y los Estados retienen cierta capacidad de acción en la forma y métodos de su aplicación. La desigual transposición de las políticas comunitarias se agrava por los pocos recursos materiales y humanos de la Comisión para su control y eventual castigo a través del engorroso procedimiento de infracción contemplado en el artículo 226 del TEC (Michalis, 1999).

8.1.4. El impulso de las redes de banda ancha

En el campo estricto de las telecomunicaciones, la Comisión impulsaba los proyectos de las redes de banda ancha a través de un conjunto de programas como RACE, STAR y ESPRIT. Durante el proceso inicial de liberalización de las telecomunicaciones (1987-1993), la imbricación con el sector audiovisual quedaba reducida a los proyectos de televisión de alta

definición y a la definición de los estándares MAC (Burgelman y Pauwels, 1990). La primacía dada a la construcción de la infraestructura fue criticada por los expertos que señalaban que la demanda para nuevos servicios no estaba probada. De algún modo, estos programas correspondían a las peticiones de las grandes operadoras públicas de telecomunicaciones y de la industria de equipos (Garnham y Mulgan, 1991). A principios de la década de los noventa la necesidad económica hizo ver a los operadores de telecomunicaciones la importancia del audiovisual.

La segunda oleada liberalizadora de las telecomunicaciones en 1992 y hasta 1995 coincidió con el pensamiento de que el crecimiento económico de las telecomunicaciones se concentraría en sistemas de vídeo interactivo a través de conmutación digital en redes de banda ancha, y que, por tanto, el audiovisual debía subordinarse en lo tecnológico, lo económico y lo regulatorio al mundo de las telecomunicaciones (Marsdem, 1997).

Este intento de subordinación empezó cuando las primeras proyecciones comerciales y económicas mostraron que la demanda del sector de los negocios no bastaba para amortizar la actualización de las redes a la banda ancha. Se necesitaba llegar al particular; por tanto, la cuestión era ¿cómo hacer que el particular demande la red de banda ancha? Respuesta: los servicios, y concretamente los audiovisuales. Los expertos señalaban que para atraer al mercado doméstico era clave contar con servicios atractivos capaces de generar suficientes ingresos para justificar los costes de la actualización de las redes (Garnham, 1995). Los contenidos audiovisuales eran los principales candidatos, pues serían capaces de hacer atractivas las redes de banda ancha y hacerlas llegar hasta el mercado doméstico (Matthews, 1996; Iwens, 1990). De ahí, el creciente interés del sector de las telecomunicaciones por el audiovisual. En una primera aproximación, el servicio audiovisual que debía generar la suficiente demanda como para atraer al mercado doméstico y amortizar las redes de banda ancha era el vídeo bajo demanda o 'video on demand' (VOD).

Sin embargo, ya desde el inicio de la década de los noventa la viabilidad económica de este servicio era cuestionado por los expertos (Iwens, 1990; Garnham, 1991), quienes recalcan que se necesitaban no sólo servicios altamente diferenciados y con un claro valor añadido sobre los servicios tradicionales, sino también un gran volumen de demanda (Crabit y Bergevin, 1995).

A pesar de ello, las empresas de telecomunicaciones se lanzaron a un conjunto de experimentaciones sobre televisión interactiva a través de las redes de telecomunicaciones durante el bienio 1994-1996. La mayoría acabaron en un fracaso absoluto en cuanto a viabilidad económica, a pesar de su éxito tecnológico (Fuchs, 1997; Baldwin, McVoy y Steinfield, 1996: 215; Roca, 1996). El más conocido fue el de Orlando (Florida), realizado por Time

Warner en 1994. Los resultados mostraron que con la demanda de 2,5 películas/mes, y unos ingresos de 30 dólares por familia no era rentable la costosa inversión en red. Por tanto, pronto se demostró que el VOD como aplicación motora y exclusiva de las redes de banda ancha era inviable.

Tras el fracaso del VOD, un nuevo conjunto de aplicaciones englobadas bajo el nombre de internet estaba destinada a ser el nuevo motor del desarrollo de las redes, aunque siempre a mucho más largo plazo de lo inicialmente previsto y a través de la red de banda estrecha. A mediados de 1995, los operadores de telecomunicaciones reaccionan por fin ante la expansión de internet.

8.1.5. La discusión sobre la clasificación del VOD

De manera simultánea a la experimentación con los servicios de televisión interactiva, se desarrollaba una batalla legal en los pasillos de Bruselas. Los servicios jurídicos de las empresas de telecomunicaciones eran conscientes de la necesidad de conseguir el marco legal más adecuado para el desarrollo rápido de los servicios y en especial del vídeo bajo demanda (VOD). Su temor era que el VOD se adscribiera a la jurisdicción del audiovisual, por lo que debería asumir las condiciones de cualquier emisión televisiva: obligaciones de contenidos europeos, protección de la infancia, publicidad y concesión de licencias. Si ya difícil parecía el éxito comercial del servicio, con estas obligaciones –afirmaban los operadores– la tarea parecía imposible. El VOD tenía que ser un mero servicio de telecomunicación de valor añadido sin obligaciones sobre el contenido.

Los esfuerzos de las empresas se dirigieron a impedir que el VOD quedara incluido en la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras de 1996. Por su parte, el sector audiovisual ya había mostrado su interés por incluir la VOD en el cesto de los servicios audiovisuales. En el Libro Verde sobre las opciones estratégicas para el reforzamiento de la industria de programas (CE, 1994a), la DG X subrayó la necesidad de tomar en cuenta la emergencia de los nuevos servicios y la diversificación del sector. En concreto señalaba que la definición de la radiodifusión que figuraba en la Directiva televisión sin fronteras *“cubre los servicios como el pago-por-visión, o el vídeo casi a la demanda, pero no cubre los servicios de telecomunicación como el vídeo bajo demanda”*.

El Parlamento Europeo, apoyado por las organizaciones de consumidores y las empresas públicas de televisión (Wolsing, 1996), deseaba que los nuevos servicios interactivos basados en el contenido, y sobre todo el VOD, quedara bajo la jurisdicción del audiovisual. Sin embargo, el Consejo de Ministros rechazó la enmienda del Parlamento y el servicio quedó excluido de las obligaciones sobre el contenido (Marsdem, 1997a). Como compensación, el Parlamento Europeo y la DG X recibieron el encargo de llevar a cabo el estudio sobre los contenidos ilegales y dañinos en los nuevos servicios

electrónicos, lo que daría lugar al año siguiente al “Libro verde sobre la protección de menores y la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información” (CE, 1996d).

Al mismo tiempo, desde la Comisión, más concretamente desde la DG XIII (Mercado Interior) se impulsó una tercera vía: los nuevos servicios no pertenecían ni a las telecomunicaciones ni al audiovisual sino que eran precisamente eso: nuevos. Se imponía un nuevo tipo de servicios, que podrían bautizarse como multimedia, y que requerían una protección especial para favorecer su desarrollo. Los autores que apoyaban esta tercera vía consideraban un error estratégico fundamental identificar los servicios interactivos y la televisión tradicional (Scherer, 1995; Crabit y Bergevin, 1995: 35). El énfasis en los servicios multimedia intentaba superar la dicotomía entre infraestructuras y televisión-cultura que no cubre más que una parte de los servicios que serán vehiculados por las autopistas de la información (Goldfinger, 1996).

Parte de este debate jurídico sobre la regulación de los nuevos servicios escondía la rivalidad entre las autoridades administrativas comunitarias para conseguir crear el derecho de los nuevos servicios y controlarlos. De esta línea de trabajo se derivó la reforma de la directiva sobre la transparencia para los servicios de la Sociedad de la Información, que fue presentada por la Comisión en 1996 y aprobada en 1998. Según la Comisión, la propuesta era el primer instrumento reglamentario dirigida específicamente a la Sociedad de la Información³².

En ella se reformaba por tercera vez la Directiva 83/189/CEE, que tenía como misión controlar las leyes nacionales que afectasen al libre movimiento de bienes o servicios. Con la nueva Directiva (98/48/CEE) se incluían los servicios de la Sociedad de la Información. Estos se definen como todo tipo de servicios nuevos o existentes que son suministrados a distancia a través de medios electrónicos y bajo al demanda individualizada de un destinatario del servicio. El término clave es la ‘demanda individualizada’ que impide que la televisión sea incluida en el ámbito de esta propuesta de directiva. El objetivo de esta directiva era que las leyes nacionales que afecten directamente a estos servicios sean notificadas a la Comisión previamente a su promulgación y examinadas con los otros Estados miembros para asegurar que ellas son compatibles con la libre circulación de los servicios. Esta propuesta ha sido criticada por los partidarios de la convergencia por su ambigüedad y por no incluir los servicios audiovisuales en la definición, lo que limita su alcance.

³²Según el documento de la Comisión facilitada a los medios de comunicación: MEMO/96/94, “Un marco reglamentario para un mercado único de los servicios de la Sociedad de la Información”, 7-10-1996.

8.2. La Sociedad de la Información (1994-1997)

La segunda etapa de la liberalización de las telecomunicaciones coincide con el nacimiento e impulso del concepto de la Sociedad de la Información y la expansión inicial de internet a partir de 1995. Tras el anuncio de la administración Clinton de un plan de acción para el desarrollo de la 'National Information Infrastructure Initiative' (NIIH) en setiembre de 1993, la UE responde tres meses después a través de las siguientes líneas en el Libro blanco de Delors, donde aparece el concepto de Sociedad de la Información (CE,1993: 94):

“En este contexto aparece una nueva ‘sociedad de la información’, en la cual los servicios ofrecidos por las tecnologías de la información y la comunicación sirven de apoyo a las actividades humanas” (CE, 1993: 94)

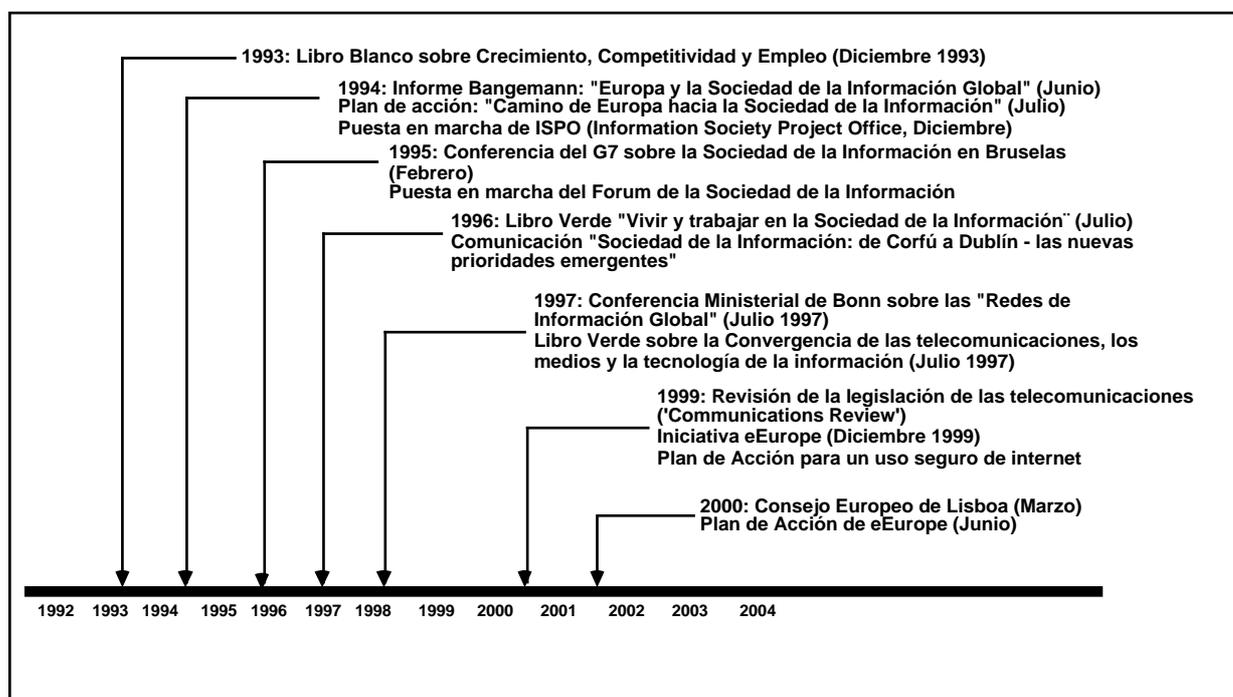
Desde la Unión Europea se defendía que, a diferencia del concepto norteamericano –dirigido a las infraestructuras–, la Sociedad de la Información era un proyecto de integración social. Como afirma Medina (1996), *“las autopistas de la información no son un fin en sí mismas, sino que son un instrumento para el soporte de los servicios y negocios de información, de comunicación y de transacciones multimedia que van a determinar las nuevas formas de interacción e interrelación social en la sociedad de la información”*. Sin embargo, la primacía tanto temporal como estructural concedida a las redes era notoria. En el mismo “Libro Blanco” de Delors, las cantidades requeridas para desarrollar las redes transeuropeas de telecomunicaciones alcanzaban 35 millardos de Euros (1994-99), mientras que los servicios electrónicos o las aplicaciones telemáticas eran de 12 y 20 millardos de Euros respectivamente. (CE, 1993: 86).

De alguna manera, la Sociedad de la Información es un concepto aglutinador que incluye los objetivos previos de la liberalización de las telecomunicaciones (modernización y aumento de la competencia), y además los coloca en un contexto más amplio y ambicioso: en una visión socio-política (Goldfinger, 1996).

Para algunos autores, el carácter instrumental del concepto es fundamental. Según Siochrú (1997), para profundizar en la liberalización de las telecomunicaciones –infraestructuras y telefonía vocal–, los estados europeos necesitaban de un leit-motiv para vencer las resistencias en su opinión pública. La ‘Sociedad de la Información’ permitía a los políticos justificar con una meta social una serie de medidas económicas impopulares basadas en el liberalismo. Para Burgelman (1997), la Sociedad de la Información permitía además justificar la inversión, pasada y futura, de millones de euros en programas de tecnología de dudosa necesidad emprendidos por la UE. La elaboración del informe Bangemann, referencia ineludible del planteamiento liberal de la Sociedad de la Información por parte de la UE, vendría a confirmar estas tesis. El concepto de Sociedad de la Información como motor

de iniciativas políticas empieza a declinar a partir de 1998, aunque todavía está presente en los considerandos de numerosas regulaciones comunitarias. El análisis diacrónico del proceso nos muestra efectivamente una concentración de medidas durante el trienio 1994-1997 (Cfr. Figura 9).

Figura 9. Iniciativas políticas y documentos de la UE referidos a la Sociedad de la información



Fuente: European Multimedia Forum (www.emf.be).

El segundo hito que marca el cambio en la política de la convergencia de la Unión Europea es la expansión de internet. Una vez descartado el vídeo bajo demanda como 'aplicación asesina' de las redes de banda ancha, la consecución de una masa crítica alrededor de internet hace que las grandes empresas de telecomunicación hagan un giro en sus estrategia y conviertan a internet en su nueva 'aplicación asesina'; gigantes como Microsoft se vieron sorprendidos ante el fenómeno (Gates, 1995).

Internet es un conjunto de servicios que utiliza la red de banda estrecha, en el que los contenidos audiovisuales, en una primera etapa, son escasos y de baja calidad. La regulación legal de internet era casi inexistente. Como consecuencia, las ansias del sector de las telecomunicaciones hacia al audiovisual se moderarán para dirigirse hacia internet. En Bruselas se vivirá a partir de 1996 una batalla jurídica entre operadores de telecomunicaciones, usuarios y empresas para delimitar la responsabilidad de los proveedores de servicios de internet en caso de error o difamación, la protección de la privacidad, o el desarrollo de los contratos de comercio electrónico,... El cambio de orientación aliviará la presión sobre el audiovisual que podrá afrontar el cambio tecnológico que supone la digitalización (Marsdem, 1997).

8.2.1. El informe Bangemann

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 1993 decidió poner en marcha un grupo de reflexión sobre la Sociedad de la Información. El grupo estaba compuesto por 19 destacados políticos y empresarios europeos entre ellos, Pierre Lescure, presidente de Canal+; Gaston Thorn, presidente de CLT; Carlo de Benedetti, presidente de Olivetti; Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona, y Cándido Velázquez, presidente de Telefónica. El grupo, presidido por el Comisario europeo, Martin Bangemann, empezó a trabajar en febrero de 1994 con la misión de formular un conjunto de recomendaciones sobre la Sociedad de la Información para el siguiente reunión de Jefes de Estado de la UE que debía celebrarse en Corfú en junio de 1994. Como resultado, se presentó un informe titulado “Europa y la Sociedad de la Información– Recomendaciones al Consejo Europeo” (CE, 1994 b), pero que es más conocido como el ‘informe Bangemann’.

En el texto se insistía en que el sector privado era fundamental para favorecer un arranque sin retrasos de la Sociedad de la Información. Las fuerzas del mercado serán capaces, afirmaba, de financiar en su mayor parte las infraestructuras y servicios necesarios. El papel del estado debía limitarse a impulsar y hacer posible esta acción del sector privado.

Como medidas concretas proponía acabar rápidamente el proceso de liberalización iniciado en el sector de las telecomunicaciones; establecer una autoridad reglamentaria de alcance europeo; promover la interconexión de las redes y la interoperabilidad de los servicios; adaptar y disminuir las tarifas de las conexiones internacionales, de las comunicaciones interurbanas y de las líneas alquiladas respetando el justo reparto de las obligaciones de servicio público entre los operadores; establecer una masa crítica de usuarios sensibilizando al público; proteger la vida privada de los ciudadanos y la propiedad intelectual de los creadores; acelerar los trabajos sobre la protección electrónica y jurídica de datos y documentos; abrir el mercado europeo a la competencia internacional siempre y cuando se consiga la reciprocidad; y por último llevar a cabo una política de la competencia adaptada a la dimensión mundial de la Sociedad de la Información.

Para empezar a desarrollar este vasto programa, el informe especificaba la promoción de 10 aplicaciones, entre las que se encontraban el teletrabajo, la enseñanza a distancia, la gestión del tráfico de carreteras, las redes electrónicas de atención e información sanitarias y las redes de información de los servicios públicos.

El informe mezcla el entusiasmo voluntarista respecto a las oportunidades que la Sociedad de la Información puede aportar en la vida profesional y cotidiana de los europeos – *“desafío revolucionario”, “una revolución*

marcada por el mercado”– con la urgencia de las decisiones que deben tomarse – *“aprovechar la oportunidad”, “peligro en la inactividad”*³³.

En el preámbulo del informe se recomendaba a la UE que confiara en los mecanismos del mercado y en las empresas para entrar en la Sociedad de la Información, y se insistía en que el estado debía abandonar actitudes intervencionistas y proteccionistas. Además –precisaba el informe–, los gobiernos debían evitar el uso de dinero público para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Esta última petición contradecía abiertamente las recomendaciones del Libro Blanco de Delors que reclamaba la intervención decisiva y generosa de fondos públicos para desarrollar las redes transeuropeas de transporte y comunicación. Respecto al audiovisual, el documento señalaba que la convergencia tecnológica facilitaría la accesibilidad a los consumidores de los servicios audiovisuales por lo que se multiplicarían las posibilidades de expresión de las diversas culturas y lenguas de la UE.

La aproximación industrial, liberal y voluntarista del informe fue muy criticado, por el Parlamento Europeo (PE, 1995a), quien llegó a proponer a la Comisión que pusiera en marcha un informe ‘Bangemann 2’ que contara con la participación de más agentes sociales, expertos académicos y miembros de la Cámara Europea. Desde un punto de vista político, el documento también ha sido criticado por desatender la ‘cohesión’, siempre presente en las iniciativas de gran calado político de la UE (Iwens y Lahouel, 1995; y Hirsh y Petersen 1998).

Finalmente, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos reunidos en Corfú en junio de 1994, recibieron positivamente el informe e invitaron a la Comisión a establecer un programa de trabajo para aquellos asuntos que requiriesen una acción comunitaria.

8.2.2. El Plan de acción de la Sociedad de la Información

Tras Corfú, la Comisión presentó en menos de un mes un programa de trabajo: “Hacia la sociedad de la Información: un plan de acción” (CE, 1994c). El documento agrupaba una gran cantidad de iniciativas comunitarias, la mayoría ya existentes, bajo el paraguas de la ‘Sociedad de la Información’. La intención era abordar de una manera coordinada el conjunto del sector de la información. El documento se subdividía en cuatro apartados:

- Marco regulatorio y legal
- Redes, servicios básicos, aplicaciones y contenido
- Aspectos sociales y culturales
- Promoción de la Sociedad de la Información

³³ Los fragmentos entrecomillados corresponden a varios títulos del informe.

En realidad, tras este enfoque, la Comisión se limitaba a insertar las iniciativas comunitarias ya existentes bajo los apartados señalados como claves por el informe Bangemann. Por ejemplo, la directiva sobre los estándares avanzados de Televisión Digital (95/47) o la revisión de la Directiva Televisión sin Fronteras se incluían en el Plan de acción. Además de un cambio cosmético, el Plan de Acción aceptaba las tesis del informe Bangemann sin prácticamente correcciones (Kaitatzi-Withlock, 1997: 96). Sería injusto, sin embargo, atribuir a la Comisión la paternidad liberal del Plan de acción. Como señalan Bustamante (1999b:23) y Collins (1994), la Comisión no responde de forma homogénea ante los distintos asuntos políticos. Cada dirección general posee una perspectiva distinta que se hace patente en sus documentos. La DG XIII es la responsable de la liberalización de las telecomunicaciones y como corolario lógico presionó para que el impulso de la liberalización no se detuviera y aprovechó el concepto de ‘Sociedad de la Información’ para conseguirlo. Primero, lanzó y presidió con su Comisario, el informe Bangemann, y luego, desde la misma Dirección General, coordinó el redactado del Plan de Acción.

La distinción entre Direcciones Generales es fundamental para entender las contradicciones en las que parece incurre la Comisión al tratar la convergencia. Por ejemplo, el “Libro Verde: Vivir y trabajar en la Sociedad de la Información: prioridad para las personas” (CE, 1996c), y “Construir la Sociedad de la Información para todos” (CE, 1997c), poseen una perspectiva más social y crítica respecto a la Sociedad de la Información que el informe Bangemann. Ambos documentos fueron redactados por la Dirección General con competencias en empleo, relaciones con la industria y asuntos sociales (DG V), un Departamento de la Comisión mucho más orientada a los aspectos sociales que a los tecnológicos.

8.3. Convergencia, un debate fracasado (1997-1999)

El debate comunitario sobre la convergencia se inicia, en sentido estricto, con el lanzamiento de un Libro Verde consultativo por parte de la Comisión Europea en 1997. El inicio y desarrollo de esta política comparte varias similitudes con los comienzos de la política de telecomunicaciones. Como ocurrió en 1987, la Unión Europea intenta convertirse en el forum de referencia a nivel europeo; como entonces, la Comisión elabora un Libro Verde en el que se insiste en la dimensión de política industrial de la convergencia (Simpson, 1999). El título del documento mostraba las intenciones armonizadoras de la Comisión: “Libro verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la Sociedad de la Información” (CE, 1997b). El ejecutivo comunitario trataba de incluir la convergencia en la agenda política prioritaria de la UE. El Libro Verde pretendía abrir un amplio debate sobre la

convergencia y en particular sobre la futura evolución del fenómeno. Se pretendía que fuera como una reedición del impacto del Libro Verde de 1987 sobre la liberalización de las telecomunicaciones. Para la Comisión, debía ser el primer paso para un futuro plan de acción sobre la Convergencia. Aunque inicialmente la Comisión intentó desligar el Libro Verde de la disputa teórica entre las telecomunicaciones y el audiovisual, las posturas de la industria mostraron pronto que la división entre ambos sectores seguía existiendo.

Los primeros borradores del Libro Verde fueron redactados inicialmente por la DG XIII (Telecomunicaciones), a partir del informe elaborado por la consultora KPMG en 1996. El cariz abiertamente liberal de ambos documentos –propugnaban el derecho de la competencia como principal política para el sector convergente, consideraba a los contenidos como meros servicios sin necesidad de regulación–, provocó las reacciones airadas de los sectores relacionados con el audiovisual y de algunos Estados temerosos de los efectos que tal política podría tener sobre la pervivencia de sus televisiones públicas.

Algunos europarlamentarios fueron más lejos al considerar que el borrador intentaba eliminar la especificidad de la regulación del contenido. Detrás de la palabra convergencia, afirmaban, se escondía una maniobra de las grandes empresas de telecomunicaciones para entrar en el negocio audiovisual sin pagar el peaje de la protección de los intereses generales. Una estrategia que ‘curiosamente’, señalaban, coincidía con las demandas de los Estados Unidos (PE, 1998c). No tan curiosamente para Carole Tongue, eurodiputada socialista. En un opúsculo que lleva por título “Culture or monoculture? The European audiovisual challenge” (Tongue, 1998: 9), la europarlamentaria británica sostenía con pruebas documentales que el Gobierno norteamericano buscaba deliberadamente desvincular los nuevos servicios convergentes de cualquier regulación sobre el contenido a fin de favorecer sus exportaciones en el sector audiovisual. Una copia de estas pruebas documentales se adjuntan en el anexo 2 como documento 11. De este modo, se confirma que detrás del concepto de convergencia, existe una política de comunicación concreta que favorece las estrategias de ciertos grandes grupos mundiales, por lo que “*encierran un proyecto global de sociedad*” (Bustamante, 1999c: 23).

Por su parte, el Colegio de Comisarios criticó que en la redacción de los borradores del Libro Verde se hubiera prescindido de la DG X (Audiovisual); y decidió que interviniera en el redactado final, pues el Libro Verde en su título incluía la palabra ‘medios de comunicación’, una materia en la que la DG X era competente. Los funcionarios de esta Dirección General mostraron su ‘afán’ en reformar el documento al presentar 28 páginas de comentarios cuando el Libro Verde tenía 24. Las relaciones entre ambos departamentos para elaborar un borrador consensuado se desarrollaron en un clima muy

tirante³⁴.

Frente a la postura del Comisario Bangemann y de su equipo, que defendían que la convergencia obligaba a desarrollar un único marco regulatorio en el que no existían diferencias entre los distintos tipos de contenido, los funcionarios de la DG X señalaban que ‘convergence stops when content starts’³⁵. A partir de esta posición, el equipo de Marcelino Oreja intervino decisivamente en el proceso de redacción final para descargarle parte de su ideología liberal (Michalis, 1999; Clements, 1998; Humphreys, 1999).

8.3.1. El contenido del Libro Verde

El documento de la Comisión analizaba las barreras existentes y potenciales que dificultaban el proceso de convergencia, y planteaba una serie de retos a los que debía enfrentarse la reglamentación comunitaria. Los capítulos I y II describían el fenómeno de la convergencia: su base tecnológica, los cambios en los mercados y su impacto potencial en los sectores de las telecomunicaciones, de los medios de comunicación y de las tecnologías de la información. Se concluía que existía una convergencia tecnológica, pero no había la misma certeza respecto a la convergencia completa de servicios y mercados.

En el capítulo III, se identificaban las barreras actuales y potenciales que podían retrasar estos cambios tecnológicos y del mercado: la incertidumbre reglamentaria, la multiplicación de organismos reguladores y de los regímenes reglamentarios, el acceso al mercado y la concesión de licencias y autorizaciones, el acceso a las redes, los sistemas de acceso condicional, el reparto de frecuencias del espectro radioeléctrico, los distintos enfoques sobre la consecución de objetivos de interés general, la confianza pública en el nuevo entorno, y por último la ausencia de normas que permitan la interoperabilidad y la interconexión de las redes. El Capítulo IV proporcionaba una enumeración detallada de estos problemas y sus potenciales soluciones. Se concluía que los principales retos que debería solventar una reglamentación acorde con un entorno de convergencia eran: su coherencia interna, favorecer la mundialización, la abundancia del acceso al espectro radioeléctrico, la distinción entre actividades públicas y la definición de sus límites, y por último las estructuras reglamentarias. En el capítulo V se planteaban un conjunto de principios muy generales como marco para una futura regulación: la reglamentación debía estar limitada a lo estrictamente necesario para conseguir objetivos claramente justificables; debía responder a las necesidades de los usuarios; guiadas por un marco claro y previsible; que garantizara la participación de todos los actores en un entorno

³⁴ Entrevista personal con Vincenzo Cardalleri, administrador de la DG X, realizada en Bruselas el 8 de mayo de 1998.

³⁵ European Voice, 13-19 de noviembre de 1997.

convergente; y que contara con reguladores independientes y eficaces. Al final del capítulo se planteaban tres opciones básicas para la futura reglamentación:

- Construir sobre las estructuras existentes que distinguen distintas regulaciones para las distintas redes.
- Desarrollar dos regulaciones distintas, una para el audiovisual o los contenidos, y otra para las telecomunicaciones o las redes
- Introducir progresivamente un nuevo modelo reglamentario que absorba los servicios existentes y los nuevos que se van creando.

8.3.2. Las respuestas al Libro Verde

El proceso de consultación se abrió durante unos meses y 270 organismos y empresas ofrecieron sus valoraciones y opiniones sobre el documento. A partir de estas aportaciones, la Comisión elaboró un documento de trabajo (CE, 1998c) en el que se hacía un resumen de los comentarios recibidos y se establecía una agenda de trabajo. El documento rebajaba las numerosas diferencias en las opiniones recibidas. En primer lugar, se señalaban los aspectos que suscitaron un mayor consenso: la convergencia es un proceso evolutivo y no revolucionario, las normas específicas sectoriales coexistirán con la aplicación de las normas de la competencia, y la autorregulación de la industria aumentará.

Las principales barreras potenciales contra una convergencia más acelerada y eficaz se concretaban en los descodificadores, las guías electrónicas de programación y el interfaz de programación de aplicaciones. Respecto al enfoque futuro de la regulación la mayoría de las contribuciones eran favorables a un equilibrio entre las normas de competencia y la regulación específica por sectores. El documento también afirmaba que se daba un consenso mayoritario en la necesidad de crear un marco regulador claro y predecible que facilitara las inversiones. Además, la regulación futura debía estar basada en la neutralidad de la tecnología y la plataforma, dejando los servicios a la competencia. El documento destacaba tres temas en los que era necesario una mayor reflexión: el acceso a las redes y los guardabarreras digitales o 'gatekeepers', la creación de un marco favorable a la inversión en innovación y el fomento de la producción, la distribución y la disponibilidad de contenido europeo; y asegurar el enfoque equilibrado de la futura regulación entre interés público y competencia.

Detrás de esta visión consensuada, las respuestas recibidas mostraban en la práctica, una división entre el mundo audiovisual y el de las telecomunicaciones e informática. El primero tenía como objetivo prioritario el mantener las reglas que regulan el contenido, mientras que el segundo le preocupaba la libertad de acceso y de contenidos en el desarrollo de los

servicios convergentes.

En la II audición pública de debate del Libro Verde, organizada por la Comisión en Bruselas a finales de abril de 1998, los operadores de telecomunicaciones (France Télécom, BT, Telefónica), insistieron en que la estrategia más conveniente para desarrollar los nuevos servicios con rapidez y eficiencia era la mínima intervención reguladora. Es decir, defendieron una regulación 'ex post', basada en las leyes de la competencia.

En cambio, las empresas de televisión reclamaban conservar ciertas regulaciones 'ex ante' de carácter cultural. Los radiodifusores señalaban que las leyes de la competencia no son tan sencillas de aplicar. En un entorno donde los mercados convergen, su aplicación es compleja, pues pierde efectividad sin un mercado bien definido en cuanto al producto y en su dimensión geográfica. La BBC subrayó que las leyes de la competencia son eficaces, pero no suficientes. Además más que favorecer un entorno estable, establecen una cierta inseguridad jurídica al tratarse de un control posterior de las inversiones de las empresas. En el fondo, las empresas audiovisuales temían la entrada en sus negocios de los grandes operadores de telecomunicaciones. Un temor comparable con su preocupación por las crecientes dificultades que encontraban para desarrollar y entrar en la nueva gama de servicios en línea. Para los radiodifusores públicos presentes –BBC, France Télévision, ARD y RAI–, era necesario que el suministro de nuevos servicios en línea de contenido no les estuviese vedado a través de sistemas de acceso condicional. En caso contrario, su misión de servicio público se vería en peligro por no poder alcanzar al máximo número de personas y el aumento de sus ingresos.

Las empresas convergentes presentaron una postura 'lógicamente' contradictoria. Por ejemplo, Telefónica, debido a su particular integración vertical entre actividades de telecomunicación y audiovisuales, reclamaba simultáneamente a la Comisión un mercado abierto y regulado al mínimo, sin leyes asimétricas que favorecieran a los nuevos competidores, sin cortapisas a la integración vertical, y simultáneamente pedía la intervención de la Comisión para eliminar los cuellos de botella que existían en el sector audiovisual, como el control de las exclusivas. En cambio, para los nuevos competidores, como el representante de Airtel, la regulación asimétrica era fundamental para impedir que los antiguos monopolios se convirtieran en monopolios privados.

De las respuestas escritas y las audiciones públicas podía deducirse que se repetían una serie de divisiones ya tradicionales entre telecomunicaciones/audiovisual, público/privado y nuevos competidores/ex-monopolios. A un nivel más concreto, la Comisión destacaba tres temas en los que veía necesario una nueva consulta: cómo garantizar el acceso a las redes y a los cuellos de botella (gateways), cómo fomentar la inversión en el fomento

de la producción, distribución de contenido europeo, y cómo asegurar el enfoque equilibrado de la futura regulación entre interés público y competencia.

8.3.3. La segunda etapa de consultas

Las respuestas recibidas, pertenecientes a más de 80 organizaciones y entidades (CE, 1999d), repitieron los mismos desacuerdos que la primera consulta con algunos debates nuevos. A partir del auge de internet, los proveedores de servicios de internet reclamaban que se regulara el acceso libre a las infraestructuras, mientras que los operadores de redes opinaban que tal regulación impediría a largo plazo la inversión en infraestructuras. Los operadores de televisión en abierto pedían a la comisión un acceso abierto a las redes y cuellos de botella de los operadores de televisión digital para ofrecer sus propios servicios de televisión digital. Los propietarios de estas redes y cuellos de botella preferían un entorno regulatorio más flexible y menos intervencionista. Las divergencias se repitieron al respecto de la aplicación o no en exclusiva de las leyes de la convergencia en un entorno de competencia.

En la segunda cuestión planteada, sobre cómo fomentar la inversión en contenidos europeos, las respuestas fueron más coincidentes. La industria audiovisual prefería un sistema de obligación de inversiones más que una imposición de cuotas; reclamaba además una mayor protección de los derechos de autor, así como un entorno legal que fuera predecible, que garantizara un alto nivel de seguridad jurídica. Respecto al equilibrio entre el interés público y la competencia, las respuestas recibidas mostraban en su mayoría que en principio no había contradicción entre interés público y las consideraciones del mercado, aunque señalaban la importancia del principio de proporcionalidad. La autorregulación era considerada un mecanismo útil para la mayoría de las cuestiones sobre el contenido y para el desarrollo de estándares abiertos, pero no para los problemas y fallos del mercado.

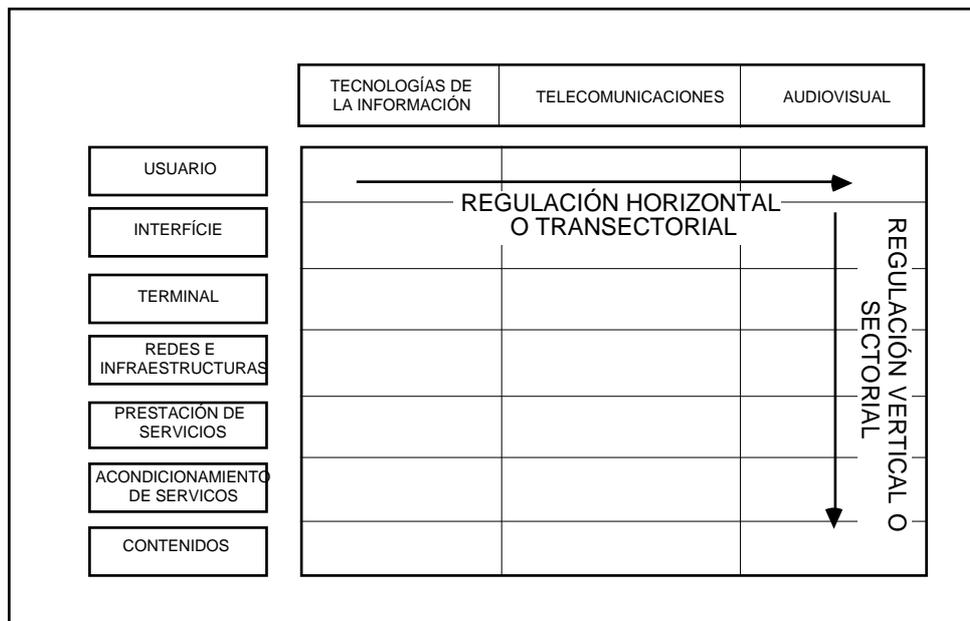
De los dos procesos de consulta, la Comisión publicó un resumen (CE, 1999d) en el que destacaba los siguientes cuatro puntos:

- 1.- En un entorno de convergencia es necesario mantener una serie de objetivos de interés público, que deben ser regulados de manera transparente, clara y proporcional
- 2.- Debe primarse la regulación horizontal; es decir, abandonar la regulación vertical o sectorial ligada a redes específicas (satélite, cable, telefonía). La regulación horizontal debe separar la regulación que afecta al transporte de la que afecta al contenido, –sin despreciar una aproximación vertical cuando, como en el sector audiovisual, se haga necesario respetar los objetivos de interés público, o se ponga en peligro la competencia.

- 3.- Los operadores públicos de televisión pueden explotar las nuevas tecnologías, pero deben distinguir claramente entre las actividades públicas y las que entran en el ámbito de la competencia del mercado.
- 4.- La efectiva aplicación de las reglas de la competencia debe aumentar a medida que la regulación específica por sectores vaya desapareciendo y el mercado sea más competitivo y convergente.

El punto crucial es el número 2. La regulación horizontal implica reconocer que en realidad los dos sectores –telecomunicaciones y audiovisual– son distintos, y que lo convergen son las redes y no los contenidos, pero de ningún modo las regulaciones, salvo el caso de las integraciones verticales (Cfr. Figura 10)

Figura 10: Distinción entre regulación horizontal y vertical en un entorno convergente.



Fuente: GRETEL, 1998: 311 y elaboración propia

Tras el análisis, la Comisión describe en la misma comunicación las medidas que deben acometerse para conseguir estos objetivos (CE, 1999d). En primer lugar, se señala que las reformas en la regulación de la infraestructura y sus servicios asociados se incluirían en la revisión de las directivas de telecomunicaciones prevista para 1999. Sobre la regulación de los servicios de contenidos, la posición de la Comisión es ambigua, pues se señala que *“será cubierta por ajustes de la legislación existente cuando se considere apropiado, o por la introducción de nuevas medidas”*. Seguidamente, se señalan que podrán adoptarse otro tipo de acciones complementarias respecto al contenido –MEDIA Plus o la verificación del cumplimiento de la Directiva Televisión sin Fronteras–, y respecto a las infraestructuras –informe sobre la ejecución de la

Directiva 95/47/CE sobre el uso de estándares para la transmisión de señales digitales y una comunicación sobre el Libro Verde del espectro radioeléctrico.

Como puede deducirse de estas propuestas, el resultado del Libro Verde debe ser calificado como negativo en cuanto a las expectativas de la Comisión y particularmente de la DG XIII de conseguir una liberalización de los servicios con contenido. La oposición acérrima del sector audiovisual, y sobre todo de las televisiones públicas a desregular el contenido fue mayor del esperado por la Comisión. La defensa de los principios de interés público hicieron intocables estas materias. Poco a poco, las discusiones fueron derivando a cuestiones más tecnológicas y reglamentarias: acceso, licencias, cuellos de botella, lo que hizo derivar la acción política del Libro Verde hacia la necesidad de reformar las directivas sobre telecomunicaciones. Como consecuencia, el plan de acción previsto no se desarrolló, pues la convergencia al ser más limitada no consiguió arrastrar una iniciativa política importante de la Comisión. Existirá sí una reglamentación de la convergencia, pero será reducida a excepciones, como son la reforma de las reglas 'must carry' de los operadores de televisión por cable y la Directiva 95/47/CE sobre estándares de transmisión televisiva.

La conclusión en falso y bastante confusa del proceso de consulta refleja claramente lo espinoso que resulta abordar un concepto tan poliédrico como el de convergencia. De alguna manera, la conclusión principal del Libro Verde –que debía establecerse una distinción entre la regulación de la transmisión y la regulación del contenido– implicaba reconocer la división entre dos mundos que muchos ya consideraban prematuramente unidos por la tecnología.

El incómodo final del debate sobre la Convergencia se hará patente cuando la propia DG XIII, –pronto rebautizada como Dirección General de la Sociedad de la Información por la Comisión Prodi–, dedique la mayoría de sus esfuerzos a la revisión de las directivas de telecomunicaciones prevista para 1999 (CE, 1999e). Después de un proceso de consulta, en julio de 2000 se anuncia un nuevo marco regulador para "*las infraestructuras de comunicaciones electrónicas y servicios asociados*", epígrafe que engloba al antiguo sector de las telecomunicaciones con algunos añadidos. Se presentan cinco borradores de directivas, pero quedan excluidos expresamente de esta acción comunitaria los contenidos audiovisuales y unos ambiguos "servicios de la Sociedad de la Información" (CE, 2000b:6).

Este nuevo marco regulador, que afectará únicamente a las telecomunicaciones y a sus servicios asociados, trata de simplificar y clarificar el marco regulador de las telecomunicaciones reduciendo de 28 a 8 el número de instrumentos legislativos. Si se analizan detenidamente sus encabezamientos, la atribución sectorial a las telecomunicaciones de estas medidas es patente. En concreto se trata de cinco directivas de armonización,

que incluyen una directiva marco y cuatro directivas específicas: autorización, acceso e interconexión, servicio universal y derechos de los usuarios, y la protección de datos en los servicios de telecomunicaciones. Además, se prevé un reglamento sobre acceso desglosado al bucle local, que ha sido el primero en ser aprobado; se incluye además un proyecto de directiva de la Comisión sobre liberalización, y una decisión sobre la política comunitaria en materia de espectro radioeléctrico³⁶.

La tan cacareada convergencia ha quedado reducida a incluir ciertas reformas sobre las reglas 'must carry' de los operadores de cable y a la futura revisión de la Directiva 95/47/CE que regula los estándares de televisión digital. En el primer caso, las propuestas de la Comisión aceptan la imposición de reglas nacionales de contenido obligatorio de servicios audiovisuales o reglas 'must carry' para los operadores de redes, pero siempre que sean proporcionadas, y limitadas a conseguir objetivos de interés público, y a cambio de una remuneración. En cuanto a la reforma de la Directiva 95/47 de estándares de televisión digital, la propuesta de la Comisión acepta la posibilidad de extender las normas que regulan los SAC a las GEP e IPA, es decir, que sean accesibles en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias a todos los operadores.

8.4. Valoración de la política de la convergencia

La industria de las telecomunicaciones europeas se ha convertido en apenas 10 años en uno de los sectores con más dinamismo y con mayor crecimiento de la UE. Sin lugar a dudas, la actuación de las autoridades comunitarias en el cambio operado ha sido decisivo. El proceso de liberalización y armonización iniciado en 1987 por la UE y culminado en su primera etapa en 1998, junto con un proceso de expansión económica de los servicios de telecomunicaciones, consiguió colocar a la industria europea con ventaja respecto a sus principales competidores, Estados Unidos y Japón. Las razones que impulsaron la liberalización son varias: económicas, políticas, tecnológicas, sociales..... En todo caso es erróneo pensar que la tecnología en exclusiva obligó a liberalizar el sector. La tecnología es una condición necesaria para la desregulación, pero no suficiente (Gil, 1995); para algún autores, es incluso condición no necesaria, siendo la voluntad política y las realidades económicas el principal motor de la desregulación (Humphreys, 1996: 177).

Sea como sea, la política de Comisión en una primera etapa se orientó precisamente hacia el impulso de la tecnología. Su insistencia en financiar e impulsar las redes de banda ancha en los inicios de la liberalización muestran una confianza ciega en la tecnología como impulsora de nuevos servicios y

³⁶ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/749, "La Comisión propone una revisión de las normas sobre comunicación electrónica". 12-7-2000.

en las nuevas redes capaces de articular un territorio. Por tanto, el determinismo tecnológico es predominante en los primeros años de la liberalización europea de las telecomunicaciones, y se intentará trasladarlo a los sectores más afines como el audiovisual (Televisión de alta definición). Este determinismo tecnológico será derrotado al fracasar la experimentación de los servicios audiovisuales en redes de banda ancha y la televisión de alta definición analógica.

En el fondo, el modelo europeo sufre un dilema: la visión prioritaria desde Bruselas se corresponde con una infraestructura, en tanto que los servicios vehiculados a través de esta red son contenidos. Estos últimos constituyen un asunto muy delicado para los Estados integrantes de la UE, que desean la máxima subsidiariedad en este terreno. Una política global por parte de la UE es jurídica y políticamente imposible. Las incoherencias y los fracasos son el resultado lógico de esta aproximación reduccionista al fenómeno global de la convergencia (Burgelman, 1997)

El fracaso de este modelo a principios de los años noventa conducirá a una redefinición del mismo, menos centrado en los aspectos tecnológicos y más en los sociales y económicos. La 'nueva frontera' será la Sociedad de la Información. Bajo este concepto se intentará coordinar todo un conjunto de acciones políticas, entre los que destacan la intención de englobar los nuevos servicios en una nueva reglamentación. Por tanto, la reflexión sobre estos servicios en un entorno de tecnologías convergentes se hace central. La definición del vídeo bajo demanda o el webcasting como servicio audiovisual preocupa a las operadoras de telecomunicaciones, pues impone restricciones a las que no estaban acostumbradas.

En esta etapa, la de la Sociedad de la Información, la perspectiva tecnológica y de redes sigue existiendo, aunque equilibrada con ciertos documentos críticos, que hacen más hincapié en los aspectos sociales. El protagonismo pasa del determinismo tecnológico al determinismo económico. Se ensalza la capacidad del mercado para asumir el desarrollo de la Sociedad de la Información. El 'Informe Bangemann' es el ejemplo paradigmático. Como señala Bustamante (1999b: 25), tras el impulso de la innovación tecnológica, aparece siempre en las políticas europeas de los noventa, *"un determinismo económico centrado en la dinámica y las fuerzas del mercado. La referencia a la cultura resulta frecuente ciertamente, pero tras ella se dibuja permanentemente una ecuación central: convergencia+mercado=cultura e identidad europeas"*.

La DG XIII se plantea desde 1996 sondear la posibilidad de una política reglamentaria convergente que agrupase al audiovisual y a las telecomunicaciones. Se trataba de plantear una posible desregulación del sector audiovisual a partir de las claves aplicadas en la liberalización de las telecomunicaciones. Según Marsdem (1997a), se trataba de capturar una actividad cultural a través de la regulación de la distribución, y la política de la

competencia sería la norma aplicable en el nuevo sector. La herramienta política escogida será la publicación del 'Libro Verde' sobre la convergencia en 1997.

Las razones por las que la Comisión dio este paso son variadas, pero es indudable el influjo de la política de las telecomunicaciones en el desarrollo de la política de la convergencia (Simpson, 1999: 61). Para la Comisión, un análisis la política industrial parecía indicar la necesidad de liberar el audiovisual de las reglas sobre el contenido. El estado de los tres sectores convergentes –telecomunicaciones, informática y audiovisual– mostraba que la liberalización, experimentada con éxito en las telecomunicaciones, podía ser una solución para el déficit estructural del sector audiovisual. Mientras que la informática y el audiovisual eran dos de las principales industrias deficitarias comercial y tecnológicamente de la UE respecto a EE.UU, las telecomunicaciones mostraban un dinamismo que colocaba a esta industria en una posición privilegiada respecto a sus competidores. Más aún, en algunos sectores, como el de la telefonía móvil, Europa consiguió liderar el mercado mundial.

Desde las instituciones comunitarias se tenía la impresión que la liberalización de las telecomunicaciones había permitido no perder posiciones en la carrera tecnológica contra EE.UU. y Japón. Desde el punto de vista de la política industrial, es lógico que la UE pensase en ampliar la liberalización e intentara repetir el éxito en el sector audiovisual (Dehousse, 1995: 52). Sin embargo, para los críticos, esta presunción era falsa, pues el sector informático y de la nueva economía estaba mucho más liberalizado y, sin embargo, Europa iba retrasada respecto a EE.UU. en este campo. Por tanto, –argumentaban– el escaso desarrollo de los servicios audiovisuales en Europa no era exclusiva responsabilidad del régimen regulatorio del audiovisual (Green, 1998).

La DG XIII, encabezada por Bangemann, era muy receptiva a las demandas del sector. Para los operadores de esta industria, era una contradicción –por ejemplo– la regulación asimétrica de los operadores culturales de televisión terrestres en comparación de los operadores económicos por satélite (Marsdem, 1997a). Además, otras fuerzas internas impulsaban la acción política de la Comisión: la posibilidad por parte de la DG XIII de conseguir una ampliación de su territorio competencial respecto a la DG X, así como el deseo de arrebatarse poder competencial a los Estados. Esta rapidez y ambición iba a provocar la reacción del sector audiovisual y de los Estados, que presentaron una oposición más decidida de la esperada.

La disparidad de situaciones e incoherencias en la reglamentación europea también explica la acción de la Comisión. El objetivo principal que impulsaba las políticas comunitarias del audiovisual y las telecomunicaciones era el mismo: establecer un mercado interior. No obstante, el mismo objetivo

había sido puesto en práctica de manera bastante diferente en uno u otro sector. La política del audiovisual europeo se dirigía a asegurar la libre distribución y recepción de programas de televisión, y no existía ninguna legislación que atajara los derechos especiales y exclusivos de los estados miembros en la provisión de servicios de televisión; en las telecomunicaciones este tipo de derechos estaban siendo abolidos. La regulación de contenidos era escasa en la UE, pero era prácticamente inexistente en las telecomunicaciones (Schoof y Watson, 1995: 328).

Pronto se añadiría otra incoherencia con importantes repercusiones económicas. Con el despegue de la telefonía móvil –uno de los primeros subsectores liberalizados–, quedaba patente la diferencia de trato que recibían respecto a las empresas de televisión terrestre en el cobro o subasta del espectro radioeléctrico. La Comisión reconocía la situación al señalar en el Libro Verde sobre la gestión del espectro radioeléctrico (CE, 1998d): “... *los términos de acceso al espectro que actualmente disfrutaban los radiodifusores terrestres están cada vez más cuestionados por actores económicos de otros sectores...*”

El debate sobre el Libro Verde de la Convergencia se prolongará durante dos años. Terminará sin un resultado político concreto, pero con varias ideas madre importantes. La primera es que la regulación de las infraestructuras debe ser unificada, pero debe distinguir y separarse de la que afecta al contenido. Es decir, se reconoce la existencia de la convergencia tecnológica, lo que significa que los servicios proporcionados anteriormente a través de un número limitado de redes de comunicación podrán proporcionarse a través de varias redes competidoras. Para esto, es necesario que la legislación sobre redes sea tecnológicamente neutra, y que los mismos servicios deban regirse por las mismas normas, independientemente de su método de transmisión. Por tanto, la distinción entre las distintos tipos de televisión a partir de la red de distribución –satélite, cable o terrestre– debía quedar anulada, o en su caso armonizada. De este modo, se adecúa la realidad económica con la jurídica: los vectores de la transmisión de la televisión no son importantes, lo es su modelo económico (Richeri, 1994).

La distinción entre redes y contenido consagraba la separación en la reglamentación de los dos sectores, si bien con algunas salvedades ya citadas. Por tanto, la convergencia reglamentaria se demostraba mínima. Sólo en el terreno de la televisión de pago, “*mercado paradigmático de la convergencia*” (Marsdem, 1997), se establece las excepciones citadas (la televisión por cable no deja de ser un tipo de televisión de pago). Por tanto, los servicios audiovisuales conservaban sus propias normas; unas normas que eran elaboradas y custodiadas celosamente por los Estados miembros y a las cuales Bruselas tenía vedado su acceso. La Comisión se encontró en un callejón sin salida político.

Tras el debate sobre el Libro Verde, la DG XIII se convenció que el

modelo de las telecomunicaciones sólo era parcialmente útil para el audiovisual, pues en las telecomunicaciones no existía tradición de regular el contenido del servicio de acuerdo con objetivos de interés general como la protección del pluralismo, la cultura o la democracia. El modelo de liberalización seguida en el sector de las telecomunicaciones podía proporcionar elementos útiles para la regulación del sector de la convergencia, pero no era la solución adecuada para ciertos elementos del audiovisual que requieren un tratamiento diferente. La regulación diferente consagraba el fracaso de la política de la convergencia de la UE. La convergencia tecnológica de las redes no bastaba para desarrollar una reglamentación convergente.

El papel de la Comisión en la política de la convergencia refleja más una aproximación desordenada que coordinada. Es una actuación impulsada por factores tecnológicos, industriales y económicos pero con un sustrato político débil que ha impedido el éxito de la iniciativa. La insuficiente consideración de los objetivos de interés público hizo que el sector audiovisual se manifestara receloso ante la iniciativa. Sin un amplio apoyo político y una voluntad decidida –que sí se logró en la liberalización de las telecomunicaciones– la Comisión no ha estado dispuesta a prolongar el debate general. Prefiere la aproximación caso por caso.

Otras razones que han provocado el cierre en falso de esta política reside en los problemas de adaptación que afronta el sector de las telecomunicaciones como consecuencia de su reciente liberalización. El entorno cambiante del sector impide calibrar con exactitud la eficacia de la liberalización. Por tanto, el trasladar este modelo a más sectores es imprudente al menos en un futuro inmediato. En todo caso, parece claro que la doble estrategia realizada para liberalizar las telecomunicaciones (armonización y liberalización) no se extenderá en el audiovisual a corto y medio plazo, sino que la regulación seguirá separada, mientras que el papel de los reguladores nacionales seguirá siendo crucial al tratarse de una materia cultural (Simpson 1999: 55).

En todo caso, la controversia sobre la convergencia ha conseguido, además de ciertas aportaciones teóricas interesantes, colocar al audiovisual a la defensiva y desviar ciertos debates polémicos:

“Mientras tanto, el debate sobre la convergencia –con su enfoque en el mercado y las soluciones de la política de la competencia amenaza con marginalizar el debate sobre la concentración de medios en la UE”
(Humphreys, 1999: 15)

9. Las televisiones públicas y la UE

La política de la Unión Europea respecto a la televisión pública puede

resumirse en la historia de un dilema que de momento se ha mostrado irresoluble. El equilibrio entre el derecho a la libre competencia y el derecho a un servicio público de televisión que defienda ciertos valores cívicos y políticos. Quizá la mejor definición del nudo gordiano al cual se enfrenta la Unión Europea se encuentra en el texto del informe del grupo de alto nivel del Comisario Marcelino Oreja, publicado en 1998:

“Se necesitan soluciones equilibradas que al mismo tiempo respeten las dos premisas que parecen ser más importantes: la primera es que la televisión pública desempeña una función fundamental en la mayoría de los estados miembros de la Comunidad Europea, un hecho reconocido recientemente en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública anexo al Tratado de Amsterdam. La segunda premisa es que la integración europea está enraizada en la competencia y el libre mercado. El futuro del sistema público/privado propio de la radiodifusión europea depende de que seamos capaces de conciliar en la medida de lo posible estos dos principios aparentemente incompatibles” (VV.AA. 1998: 26)

9.1. Precedentes: el caso ‘Sacchi’

Durante años, la televisión europea estuvo organizada en régimen de monopolio público sin que nadie cuestionara su validez. En 1974 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) tuvo que pronunciarse por primera vez sobre esta materia con motivo de su famosa sentencia Sacchi³⁷. Una de las cuestiones que se le planteaban al Tribunal era la de si un monopolio público era contrario a las normas de comunitarias. Al impedir toda competencia en el mercado de la emisión de programas televisivos publicitarios, la empresa monopolística podría fijar *ad libitum* los precios de estos productos valiéndose de su posición dominante.

El TJCE admitió con carácter general la existencia de los monopolios en el sector televisivo por considerar que el art. 86 TCE no se oponía a ello; pero estimó oportuno recordar que, según ese mismo artículo, las normas de la competencia les son aplicables, salvo en la medida necesaria para el cumplimiento de la misión específica que se les ha confiado. Por lo tanto, en el caso ‘Sacchi’ el TJCE señaló dos puntos importantes respecto a los monopolios de televisión públicos: primero, que su existencia no está prohibida por los Tratados; pero, en segundo lugar, que tampoco están exentos de las leyes de la competencia, salvo que se ponga en peligro las misiones específicas que se les han confiado.

De hecho, esta dualidad es una de las constantes de la política europea respecto a la televisión pública y que, todavía hoy en día, sigue sin resolverse. Esta ambivalencia la encontraremos repetida, como veremos más adelante, casi palabra por palabra con la adición, 25 años después, del protocolo sobre el servicio público de radiodifusión en el Tratado de Ams-

³⁷ STJCE de 30.4.1974 - As. C-155/73, *Italia c. G. Sacchi* .

terdam (1997).

Si analizamos con detenimiento los artículos del TCE citados por la sentencia ‘Sacchi’ la ambigüedad es patente. El artículo 86.1 del Tratado de la Comunidad Europea estipula que:

“Los estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89 [artículos que protegen la competencia], ambos inclusive”.

El párrafo 2 del mismo artículo va en la misma dirección, pero establece una coetilla final –que subrayamos– en la que se han apoyado tradicionalmente las televisiones públicas:

“Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada”.

Estos artículos, claves en toda la discusión posterior sobre el futuro de la televisión pública, nos muestran cómo existe una ambigüedad calculada que permite una interpretación de los Tribunales de acuerdo con la situación política y económica del momento. En los siguientes apartados se describirán las principales etapas de este ya histórico dilema.

9.1.1. Los inicios de la presión privada

La tímida política audiovisual iniciada a principios de los años 80 por la CEE refleja esta dualidad entre principios económicos e intereses públicos defendidos por los Estados miembros. La batalla por la televisión privada será quizá su máximo exponente. En los años ochenta llega a su fin, la época dorada de los monopolios públicos de televisión. Hasta entonces las televisiones privadas debían asumir la carga de la prueba para defender su derecho a la existencia. En esta batalla, la Comisión tradicionalmente partidaria de una economía liberalizada, se alineó con los operadores privados como contrapeso a los gobiernos nacionales.

A mediados de los años noventa, una vez que las empresas privadas de televisión tenían asegurada su supervivencia, su acción se dirige contra los competidores más molestos: las televisiones públicas, y especialmente aquellas que les causaban un mayor perjuicio económico al competir por la misma publicidad sin ninguna limitación, y que correspondían a los países latinos como Francia, Italia, España y Portugal (Cfr. tabla 30). Desde los inicios de los años noventa, el sector de la televisión pública se encontraba inmerso en un entorno de competencia. Los operadores privados se quejaban precisamente de que determinadas empresas de televisión –las públicas– no estaban sujetas a las leyes de la competencia. Su preocupación

no eran las televisiones públicas que se financiaban con el canon o los impuestos, sino las acudían a la publicidad. El conflicto de fondo era y es la doble financiación de algunas de las televisiones públicas europeas. Para aumentar sus ingresos a través de la publicidad, algunas de las televisiones públicas empezaron a competir por la audiencia, y para incrementar su audiencia debían a menudo emitir programas muy similares a las de las empresas privadas y que difícilmente podían ser considerados como propios de un servicio público. El proceso de comercialización de la televisión pública era altamente peligroso de cara a un posible ataque desde las autoridades comunitarias defensoras de la competencia.

Tabla 30. La financiación del servicio público de radiodifusión

Financiación	Radiodifusores públicos
Canon	BBC (Gran Bretaña)
	DR (Dinamarca)
	VRT (Bélgica)
	YLE (Finlandia)
	SVT (Suecia)
Canon y Publicidad	ZDF (Alemania) Publicidad solamente antes de las 20h y durante 20 minutos al día.
	ARD (Alemania) Publicidad solamente antes de las 20h y durante 20 minutos al día.
	RTE (Irlanda)
	NOS y Broadcasting Assoc. (Países Bajos)
	ORF (Austria)
	TV2 (Dinamarca)
Financiación pública, canon y publicidad	France TV (Francia)
	RAI (Italia)
	RTBF (Bélgica)
Publicidad y Financiación pública	RTP (Portugal)
Publicidad y endeudamiento público	RTVE (España)
Publicidad y gravamen sobre las facturas de electricidad	ERT (Grecia)

Fuente: Comparecencia de Marcelino OREJA, ante la Subcomisión del Congreso de los

El primer aliado que encontraron las televisiones privadas fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Después del caso Sacchi, no fue hasta el año 91 que el TJCE tuvo que pronunciarse de nuevo sobre el problema del monopolio de las televisiones públicas. El caso llegó de la televisión pública griega y permitió al Tribunal reiterar la misma doctrina que el caso Sacchi. En su sentencia ERT³⁸, el TJCE afirma que la reglamentación de la televisión en los Estados miembros debía ser conforme con el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que garantiza la libertad de expresión. Dos años después, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) establecía que las normativas nacionales sobre los monopolios públicos de televisión eran contrarias al Convenio Europeo de Derechos Humanos si no se habilitaban cauces apropiados para hacer posible la participación de los particulares³⁹. De la lectura combinada de ambas sentencias cabría deducir que el TJCE no admitiría hoy en día un monopolio de televisión como el que existió en buena parte de Europa durante los años 70 y 80.

9.1.2. Los principios jurídicos que afectan a la televisión pública

A mediados de los años noventa, los operadores privados encontraron un segundo aliado en la Comisión. De la mano del Comisario de la competencia, el belga Karel Van Miert, Bruselas empezó a cuestionar ciertos aspectos de la televisión pública. La Comisión reconocía la legitimidad de los objetivos de interés general que justificaban la creación de estos monopolios (CE, 1996f: 3), pero consideraba que los medios tradicionalmente empleados para lograr dichos objetivos eran inadecuados, atendiendo a la evolución tecnológica, al beneficio de los consumidores y a las exigencias de competitividad de la industria europea (CE, 1996g: 51). Por lo tanto, desde la Dirección General de la Competencia se planteaba la necesidad de buscar instrumentos apropiados para garantizar esos servicios de interés general en un nuevo entorno. No obstante, esta acción liberalizadora se enfrentaba a importantes problemas legales y políticos.

En primer lugar, las normas comunitarias eran neutras en cuanto al carácter público o privado de las empresas, pues así se establece en el art. 295 del TCE, según el cual el Tratado “*no prejuzga el régimen de propiedad [pública o privada] en los Estados miembros*”, el denominado ‘principio de neutralidad’. Pero simultáneamente, los Tratados señalan que ambos tipos de empresas debían sujetarse al principio de competencia tal como quedaba recogido en el artículo 4 del TCE, auténtica base de los principios económicos que sustentan la CE.

³⁸ STJCE de 18.6.1991, As. C-260/89, ERT.

³⁹ Sentencia del TEDH de 24.11.1993 *Invormationsverein Lentia y otros c. Austria*.

Artículo 4. 1. “Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”.

En cambio, los Estados se mostraban muy reacios a abandonar las televisiones públicas en manos de las leyes de la competencia. Su argumentación era que aún admitiendo la existencia de varios operadores, seguía siendo necesario que, por motivos de política cultural, determinadas sociedades sigan detentando una posición privilegiada en un entorno competitivo y recibiendo una compensación económica suficiente para desarrollar su misión.

Para tranquilizar a los Estados, la Comisión mostró su acuerdo con la financiación pública de la televisión; el problema yacía en acudir simultáneamente a la publicidad. Bruselas no dudó en calificar las ayudas estatales como una compensación por las obligaciones de servicio público impuestas a estas cadenas; por tanto, no constituían una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 TCE, y eran admitidas con carácter general por considerar que estaban destinadas a promover la cultura a través del cumplimiento de una serie de obligaciones de servicio público (Pons, 1996: 8-9).

El no considerar la financiación pública como ayuda estatal evitaba realizar una ponderación cultural muy arriesgada y alargar el proceso. En el caso contrario –como ocurrió en 1998–, la Comisión tendría que realizar complejos análisis a partir de las excepciones del artículo 87 del TCE. Este artículo prohíbe las ayudas públicas que falseen o amenacen falsear la competencia y en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. A este principio general, se oponen tres excepciones definitivas y cinco excepciones más discrecionales, entre ellas las basadas en la cultura.

Según reza el apartado 3 de este artículo 87: *‘Podrán considerarse compatibles con el mercado común: ... d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común’* (el subrayado es nuestro). Por tanto, de conformidad con el derecho comunitario las ayudas públicas en razón de la cultura no son permitidas automáticamente: *‘pueden considerarse compatibles con el mercado común’* (art. 87.3). Es decir, dependen de una evaluación basada en un conjunto de principios definidos por los tribunales comunitarios. El más importante es el de proporcionalidad: las normas han de estar proporcionadas con los fines que se persiguen; es decir, conviene no legislar más allá de lo estrictamente necesario.

Otro principio es el que establece como incompatibles con el mercado común las ayudas públicas que facilitan que las empresas no actúen como lo haría “*un inversor en el mercado*”⁴⁰. Es decir, si una empresa no actúa como lo haría un inversor en el mercado y se vale de dichas ayudas para alterar las condiciones del sector, sus ayudas estatales pueden ser cuestionadas por la Comisión. Sería el caso, por ejemplo, de una cadena pública que pagara un precio desorbitado e ilógico desde una óptica comercial por un programa codiciado por varias televisiones, a sabiendas de que la existencia de fuentes adicionales de financiación le permiten asumir las pérdidas.

9.1.3. Las denuncias de las televisiones privadas ante la Comisión

A partir de 1992, los operadores privados europeos denunciaron ante la Comisión a las televisiones públicas que más recurrían a la publicidad, así como a las que desarrollaban nuevos canales temáticos. La Comisión fue recibiendo denuncias en las que se alegaba que la doble financiación de determinados organismos públicos de radiodifusión en una serie de Estados miembros era incompatible con las normas del Tratado CE. Las principales fueron las siguientes:

- MEDIASET contra RAI
- TF1 contra France 2, France 3
- BSkyB contra BBC. Canal de información 24 horas
- VPRT (Asociación de TV privadas alemanas) contra PHOENIX (canal de información parlamentaria) y KINDERKANAL (infantil) de la ARD y ZDF
- Tele 5 contra RTVE y TV autonómicas.

Estas denuncias obligaron a la Comisión a tomar partido. Ya hemos visto que la financiación exclusivamente pública no ofrecía problemas de momento. Sin embargo, las cadenas que acudían a la publicidad presentaban serias dificultades en la aplicación de las normas de la competencia. Era necesario determinar cuándo se presta o no un servicio público; y fijar cuáles son los costes imputables a estas obligaciones de servicio público. Pero sobre todo, implicaba graves problemas desde el punto de vista político: ¿quién –Comisión o Estados– era competente para definir el qué –el servicio público– y el cómo –aplicar las leyes de la competencia–? (Pérez Gómez, 1997: 18).

Los Estados eran contrarios a cualquier modificación del statu quo de las televisiones públicas. La Comisión, entre las presiones de los operadores privados y el recelo de los Estados, era partidaria de una aplicación más

⁴⁰ STJCE *Inter Mills* de 14 de noviembre de 1984, STJCE de 10 de julio de 1986, As. 40/85, *Boch*; o la sentencia de 24 de octubre de 1996, As. acum. C-329/93, C-62/95 y C-63/95, *Bremer Vulkan*.

estricta de las leyes de la competencia y empezó a entrever una posible solución gracias a la denuncia contra la televisión pública portuguesa ante los servicios de la competencia comunitarios.

La Comisión, en una Decisión de noviembre de 1996, consideró que la financiación de la cadena pública RTP por parte del estado portugués constituía una compensación económica adecuada a las obligaciones de servicio público impuestas a esta cadena. Por tanto, las subvenciones no eran una ayuda estatal⁴¹. La Comisión se pronunció rápidamente sobre el caso portugués –por delante del caso español, francés e italiano, también denunciados– porque era relativamente sencillo de resolver.

La Comisión consideraba que la televisión pública RTP no había percibido ayudas estatales, sino una compensación para cumplir con obligaciones específicas de servicio público que no tenían las televisiones comerciales. En concreto, la realización de actividades no competitivas: cobertura de todo el territorio nacional, explotación de televisión las regiones autónomas en Madeira y Azores, explotación de los archivos audiovisuales, cooperación con los países de lengua oficial portuguesa, cesión del derecho de antena para las emisiones religiosas, mantenimiento de una cadena internacional, financiación de un teatro público y mantenimiento de delegaciones y corresponsales en lugares donde las cadenas privadas no están representadas. Este hecho podía comprobarse puesto que la RTP poseía una contabilidad analítica que permitía ver el destino que se daba a esas subvenciones. Sin embargo, el caso portugués conduciría a largo plazo a un callejón sin salida.

Como se describirá al final de este apartado el recurso del operador privado portugués ante esta Decisión de la Comisión prosperará en mayo del 2000 y obligará a la Comisión a considerar estas compensaciones económicas como ayudas públicas. El caso portugués, sin embargo, sirvió para impulsar la necesidad de la contabilidad separada en las cuentas de las televisiones públicas.

Con la aparición de la primera cadena de televisión digital vía satélite en Francia en febrero de 1996, las televisiones públicas abrieron un segundo frente de enfrentamiento con los operadores privados. Su participación en determinadas plataformas digitales de pago o en nuevos servicios de internet implicaba una prestación de servicios que, por su propia naturaleza, no parecía que formara parte de las obligaciones de servicio público. La Comisión no adoptó un punto de vista unánime. Por ejemplo, desde la Dirección General de las Telecomunicaciones, presidida por el Comisario Bangemann, se veía la participación de los operadores públicos en los nuevos

⁴¹ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/96/882, "Financing of portuguese public television not state aid, according to Commission", 2-11-96.

servicios como competencia desleal⁴². Mientras, en la Dirección General del Audiovisual se señalaba más bien que los radiodifusores públicos tradicionales debían reevaluar su papel en el entorno de la convergencia en un sentido positivo, pues *“la convergencia tecnológica ofrece a los radiodifusores públicos un abanico de posibilidades simultáneas en términos de actividades y de posibilidades de caminos de acceso a los telespectadores y oyentes”*⁴³

Respecto a la participación de las cadenas públicas en plataformas digitales, la Comisión se pronunció positivamente al aprobar la constitución de la plataforma digital francesa TPS, en la que estaban presentes las televisiones públicas francesas A2 y France 3, actualmente agrupadas bajo el nombre de France Télévision. Posteriormente aprobó la participación pública en la plataforma digital, pero limitando en el tiempo el carácter exclusivo de la de la inclusión de los canales públicos en TPS: de los cinco años inicialmente previstos a tres años.

En 1999 la Comisión también aprobó la financiación a través exclusivamente del canon de dos cadenas temáticas, Phoenix y Kinder-Kanal, de las entidades públicas de radiodifusión de Alemania (ZDF y ARD), así como de un servicio informativo ininterrumpido de la BBC también financiado exclusivamente por medio del canon. En ambos casos, la Comisión, teniendo en cuenta las características específicas de los servicios, no detectó abuso alguno de las competencias de los Estados miembros para definir esta nueva misión de servicio público. La ausencia de publicidad facilitó la aprobación de los servicios de la competencia.

9.2. El protocolo de Amsterdam

A medida que aumentaba la presión sobre la Comisión por resolver las denuncias pendientes, los defensores de la televisión pública empezaron a reaccionar. En primer lugar, el Parlamento Europeo se pronunció a favor de la doble financiación de las televisiones públicas en su Resolución sobre la función de la televisión pública en una sociedad multimedia, y defendió las competencias de los estados en su definición (PE, 1996). Más importante fue la reacción de los Estados con más problemas en sus servicios públicos de radiodifusión como España, Bélgica, Francia e Italia. En junio de 1997, los jefes de gobierno reunidos en Amsterdam aprobaron la redacción del Tratado de Amsterdam. Como anexos se incluyeron un conjunto de protocolos que debían añadirse al acervo legislativo comunitario, es decir al TCE. Uno de ellos se refería a la financiación de las televisiones públicas. El protocolo establece que los Estados pueden mantener sus sistemas de financiación para el cumplimiento de las obligaciones de servicio que establezcan, siempre que

⁴² Entrevista personal con Paul Verhoef, miembro del gabinete del Comisario Martin Bangemann, realizada el 23.4.1998.

⁴³ Entrevista a Gregory Paulger, Jefe de Unidad de la Dirección General X realizada, el 3 de junio de 1998.

ello no altere la competencia en la CE en una medida que sea contraria al interés común.

El protocolo dice así:

“CONSIDERANDO que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones interpretativas, que se incorporarán como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”.

El protocolo estaba asociado al antiguo artículo 7 D del Tratado de Amsterdam (artículo 16 en la nueva numeración). En él se señala la importancia de los servicios de interés general:

“Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido”.

Las distintas interpretaciones sobre el alcance de estas normas fueron inmediatas. Para el Comisario responsable de la Competencia, Karel Van Miert, ambas disposiciones no innovaban el ordenamiento comunitario, puesto que tanto el TJCE y la Comisión habían actuado en todo momento de conformidad con esos principios. De alguna manera, –afirmaba la Comisión– repetían principios generales ya consagrados (Van Miert, 1997a). En cambio, desde la posición contraria se consideraba que la adopción del Protocolo restaba probabilidades de éxito a las denuncias formuladas por las televisiones privadas sobre la financiación de algunas TV públicas, ya que la Comisión no podía ser insensible a la interpretación del Tratado de la Unión realizada por los propios Estados miembros (Dibie, 1997 citado en Pérez Gómez, 1997).

9.3. La financiación de las televisiones públicas

Con el nuevo protocolo incluido en el Tratado de Amsterdam, la Comisión se sintió con menos fuerza para imponer una solución al problema de las televisiones públicas, y dejó que los expedientes contra las televisiones públicas se aletargaran. Sin embargo, el poder judicial obligaría a reabrir el dossier.

Los operadores privados habían denunciado a la Comisión ante el TJCE por no dar una respuesta a sus denuncias contra las televisiones públicas. En la vista de Luxemburgo, los funcionarios de Bruselas argumentaron que la Comisión no se había pronunciado todavía porque había tenido que esperar los resultados de un informe que había solicitado sobre la materia, dada la complejidad del tema y las posibles repercusiones de una Decisión en este ámbito sobre otros Estados miembros. Las cadenas denunciadas alegaron que se trataba de maniobras dilatorias de la Comisión que ante la complejidad política de la materia prefería no pronunciarse.

En septiembre de 1998, el Tribunal de Primera Instancia condenó la Comisión por haber incumplido con sus obligaciones en virtud del art. 232 del tratado al no adoptar las medidas de instrucción necesarias en relación con la queja de Tele 5 contra RTVE y las televisiones autonómicas de 2 de marzo de 1992 y el 12 de noviembre de 1993 respectivamente. A principios de junio de 1999, la Comisión volvió a ser condenada por el retraso en la resolución del conflicto que enfrentaban a TF1 con France Télévision. Como consecuencia de estas condenas, la Comisión debía instruir con celeridad estos asuntos y adoptar el pronunciamiento correspondiente, bajo el control en última instancia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

A raíz de estas sentencias, tanto la Comisión como el Consejo de Ministros intentaron llegar a un consenso para sentar las bases de un arreglo duradero entre las exigencias de la competencia y las televisiones públicas. Pronto el consenso se transformó en un pulso entre la Comisión y los gobiernos nacionales.

9.3.1. La propuesta liberal de la Comisión

Van Miert y su servicio de la competencia presentaron en setiembre de 1998 un documento interno de discusión que establecía unas normas generales sobre ayudas estatales en el sector de la radiodifusión⁴⁴. En el documento, se admitía que el servicio público y su financiación debía ser definido y establecido por cada Estado, pero que esa definición y ejecución no podía ir en contra de las facultades generales atribuidas a la Comisión como guardiana de la libre competencia. Para evitar problemas, la DG IV creía

⁴⁴ DG IV. "Discussion Paper: Application of Articles 90, paragraph 2, 92 and 93 of the EC Treaty in the Broadcasting Sector".

necesario establecer unas líneas directrices aceptables para los estados y empresas, capaces de aportar transparencia y coherencia a cualquier decisión de la Comisión sobre la materia. Es decir, aportando la tan demandada seguridad jurídica.

En concreto, la propuesta admitía la doble financiación, pero con estrictas limitaciones: se prohibiría que los fondos públicos fueran destinados a pagar programas de entretenimiento y retransmisiones deportivas; los operadores públicos sólo podrían competir por el mercado publicitario a través de canales específicos o empresas filiales que no podrían recibir subsidios. Además, los operadores privados podrían cumplir objetivos de interés público y optar consecuentemente a las subvenciones públicas, recogiendo así una propuesta planteada en el Libro verde de la Convergencia (CE, 1997b: 32).

Los Estados miembros, que con el Protocolo de Amsterdam creían haber salvaguardado sus televisiones públicas, se opusieron con fuerza a las pretensiones de la Comisión. Los gobiernos preferían un enfoque individual, caso por caso. En el fondo, consideraban que la regulación del 'servicio público de televisión' correspondía al Estado en exclusiva. Evidentemente, era más fácil ejercer una mayor capacidad de presión sobre decisiones individuales de la Comisión que sobre una norma pública y general. Como consecuencia, la propuesta de la Comisión fue bloqueada.

Ante esta situación de impasse, la Dirección General IV procedió a aumentar la presión sobre los gobiernos y empezó a tramitar las denuncias pendientes. En noviembre de 1998 se hace público la apertura de la investigación a las cadenas públicas francesas, españolas e italianas. Los Estados reaccionan a través del Consejo de Ministros de Cultura del 17 de noviembre de 1998. Se aprueba una declaración explícita de apoyo al servicio público de radiodifusión.

Como otro peón en esta partida de ajedrez, las cadenas públicas, a través de la UER (Unión Europea de Radiodifusión), defienden su existencia a partir de su aportación en el sector audiovisual europeo. Durante el otoño de 1998, se hace público un informe elaborado por Arthur Andersen, en el que se recogían datos de producción audiovisual de 47 televisiones del continente públicas y privadas. La UER mostraba que las cadenas privadas importaban muchos programas y producían pocos. En concreto, las públicas dedicaban a producciones propias una parte importante de sus presupuestos (27%), mientras que las televisiones privadas invierten más de tres veces menos (7%). Para la UER, la conclusión era que no existía competencia en igualdad de condiciones. Si la parte privada arriesgaba poco y no tenía necesidad de fomentar las producciones europeas, los Estados debían financiar las cadenas públicas para compensar la diferencia (Arthur Andersen, 1998)

Pero la Comisión no se detuvo y el proceso siguió su curso y el 3 de

febrero de 1999, la Comisión reclamó a los Gobiernos español, francés e italiano los datos sobre el sistema de financiación de sus televisiones públicas del quinquenio 1992-97. En el caso español la información demandada se concretaba en los siguientes puntos: *“Las obligaciones de servicio público encomendadas; el cálculo de los costes netos, es decir, todos los ingresos salvo las ventas de productos por publicidad; el balance de los últimos diez años; las relaciones con Retevisión y la Seguridad Social en los quince últimos ejercicios; y las condiciones del reembolso de la deuda”*⁴⁵. Bruselas también pidió la lista de programas de servicio público, así como los datos contables disponibles a partir de la contabilidad analítica, es decir, los costes adjudicados a los programas de servicio público, para diferenciarlos del resto de los espacios de entretenimiento o de la adquisición de derechos audiovisuales. Según declara la propia Comisión, la primera tarea de los servicios comunitarios será juzgar si este tipo de financiación constituye ayuda estatal. En el caso que así fuera, en una fase posterior dictaminará, con un procedimiento de infracción formal, si son compatibles o no con el mercado común. Los Estados reaccionan de nuevo ante esta nueva ofensiva de la Comisión dos días más tarde, el 5 de febrero. En la reunión del Consejo de Ministros de Cultura se acuerda una resolución formal que defiende el servicio público de radiodifusión⁴⁶.

El ímpetu de la Comisión empezó a decrecer al topar con problemas internos y jurídicos. Entre los primeros está la dimisión de la Comisión Santer y la entrada del equipo de Romano Prodi en septiembre de 1999. A pesar de que el Comisario Van Miert aseguró que los procesos contra las televisiones públicas seguirán su curso, es indudable que una decisión sobre el futuro de las televisiones públicas, acto de un gran calado político, era tarea para el nuevo ejecutivo comunitario.

Entre los problemas jurídicos, está la dificultad en determinar si la financiación estatal podía considerarse como ayuda pública al carecer de contabilidad analítica la mayoría de las televisiones públicas. En el mismo sentido, la Comisión debía evaluar si el sistema de financiación es anterior a la firma de los Tratados de la Unión (Francia e Italia) o del ingreso en la Unión (España). El Gobierno español, por ejemplo, señaló que la defensa de las ayudas públicas a RTVE se basaría en que la Ley reguladora del Ente es de 1980, por tanto anterior a la entrada de España en la CE.

9.3.2. La DG X y su papel en el debate de la televisión pública

Mientras se desarrollaba la batalla entre la Dirección General de la Competencia y los Estados, la DG X (Audiovisual) y su Comisario, el español

⁴⁵ El País, 18-3-1999.

⁴⁶ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 25 de enero de 1999 sobre el servicio público de radiodifusión. Diario Oficial n° C 030 de 05/02/1999

Marcelino Oreja, presentó el informe de un comité de expertos que intentaba proponer un punto medio (VV.AA, 1998). Respecto a la cuestión de la televisión pública, el informe señalaba que era competencia de los estados el definir lo que constituye servicio público y lo que no: son ellos los que deben trazar los límites entre el interés público y el comercial. En cuanto a la financiación, el grupo de expertos proponía que las televisiones públicas recibieran fondos estatales únicamente para actividades de servicio público. Por lo tanto, era necesario elaborar contabilidades separadas: una para las actividades comerciales y otra para aquellas de servicio público. Se trataría de eliminar las ventajas de la televisión pública en los terrenos donde entra en competencia con las televisiones privadas. Los principios que debían regir las modalidades de financiación debían basarse en los siguientes apartados:

- Guardar proporción, y no ir más allá de lo estrictamente necesario para cumplir la misión de servicio público (criterio de proporcionalidad)
- Concederse con plena transparencia, de manera que pueda comprobarse en todo momento el cumplimiento del principio anterior.

En la Conferencia del Audiovisual celebrada en abril de 1998 en Birmingham se reafirmaron estos principios. Por parte de la industria, la presión contra la televisión pública fue alta. En concreto Rupert Murdoch, presidente de BSkyB y News International, mientras alababa a la Comisión por la publicación del Libro Verde sobre la Convergencia, atacó duramente a las televisiones públicas: *“si existe una concentración malsana en la actualidad, no es la del sector privado sino la del sector público de televisión [...] En el Reino Unido, nadie desafía el poder de la BBC. La BBC es de lejos el mayor propietario de medios del Reino Unido”*⁴⁷.

En las recomendaciones finales de la Conferencia se recogía la necesidad de que los Estados definiesen la misión de sus televisiones públicas, de facilitar la transparencia financiera para los servicios comerciales y la necesidad de que la Comisión debía promover una aproximación más consistente a las normas ‘must carry’.

En una comparecencia ante la Subcomisión del Congreso de los Diputados de RTVE, el 11 de diciembre 1998, el Comisario Oreja fue un poco más lejos en su definición de lo que podría ser un servicio público de televisión adaptado a las leyes de la competencia y sin faltar a sus obligaciones de interés público.

“La televisión pública podría presentar anualmente al Parlamento un presupuesto programa para su aprobación. El conjunto de los programas y de

⁴⁷ Discurso de Rupert Murdoch en la Conferencia del Audiovisual de Birmingham. 6/4/1998.

la actividad de la televisión debe garantizar que se trata de un servicio público que justifica la ayuda del Estado.

Una vez que el Parlamento acepte la programación y su presupuesto determinará la parte que debe financiarse con dinero público y la parte que debe financiarse con publicidad.

En cuanto a la publicidad y para garantizar el criterio de proporcionalidad y las reglas de las competencias deberá establecerse las adecuadas limitaciones, por ejemplo en Alemania la publicidad solamente puede hacerse antes de las 20.00h y durante 20 minutos al día.

La contabilidad analítica permitirá al Parlamento juzgar si el presupuesto programa se cumple de forma adecuada.”

9.3.3. El cambio de la Comisión y el refuerzo del diálogo

Con el cambio de la Comisión, los servicios de la competencia pasan a ser dirigidos por Mario Monti, el excomisario del Mercado Interior. En el audiovisual, es Viviane Reding, una antigua eurodiputada luxemburguesa, la que ocupa el lugar de Marcelino Oreja. Con los nuevos Comisarios y la Presidencia francesa del segundo semestre del 2000, el diálogo entre los estados miembros y la Comisión es más fluido y constructivo. El dossier de las televisiones públicas sigue candente, pero los Estados recuperan cierto poder en detrimento de una Comisión debilitada. Los sucesos que se suceden a partir de mayo del 2000 coadyuvan a este cambio de situación.

En mayo 2000, la Comisión publicó una Decisión por la que declaraba exenta de la aplicación de la legislación anticoncentración a las reglas de la UER que regulan la adquisición en común y el reparto de los derechos de televisión de los acontecimientos deportivos en el marco del sistema de Eurovisión. La exención será efectiva hasta el 2005 y fue concedida a cambio de que la UER acordara establecer un sistema de acceso en condiciones razonables a las retransmisiones en diferido y a los resúmenes informativos.

También en mayo de 2000, el TJCE anuló la Decisión de la Comisión respecto a la televisión pública portuguesa y dio la razón a la principal televisión privada portuguesa ‘Sociedade Independente de Comunicação SA’⁴⁸. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas consideró que las aportaciones del estado deben constituir ayudas públicas, y como tales debían ser evaluadas a fondo. Los jueces comunitarios señalaban que la decisión de la Comisión de aprobar las subvenciones estatales a la televisión portuguesa había sido precipitada. El Derecho comunitario, indicaba el Tribunal, prevé que la Comisión sólo puede dar por concluido, mediante una Decisión favorable, el examen previo de tales aportaciones si le es posible

⁴⁸ Recurso T-46/97, Sociedade Independente de Comunicação SA (SIC) contra Comisión, recurso de anulación de las Decisiones de la Comisión de 7.11.96 y 20.12.96, relativas a la queja planteada por la recurrente en virtud de los arts. 87 y 88 TCE sobre ayudas públicas presuntamente concedidas por las autoridades portuguesas a la RTP.

llegar a la convicción de que no se trata de ayudas de Estado o de que se trata de ayudas compatibles con el mercado común. Por el contrario, si tras este primer examen encuentra serias dificultades para valorar las medidas de que se trata, la Comisión debe incoar un procedimiento formal en el que los terceros interesados puedan formular sus observaciones, cosa que no ocurrió en el caso portugués.

A finales de julio, se celebra en Lille (Francia), un Congreso sobre el futuro de la televisión pública organizado por la Presidencia francesa que fue seguido por una reunión informal de los Ministros de la UE encargados del audiovisual y la cultura. Del debate surgió una postura de los Estados a favor de considerar nuevos sistemas para aumentar la seguridad legal de las televisiones públicas, dado el poco efecto disuasivo del Protocolo de Amsterdam sobre las acciones de la Comisión.

El mismo mes de julio, la Comisión aprobó la modificación de la Directiva sobre la transparencia⁴⁹ que introduce la obligación de la separación contable para las empresas que operan en servicios económicos de interés general y reciben compensación en forma de pagos o a través de derechos exclusivos y al mismo tiempo son también activos en las operaciones comerciales normales. La obligación para la doble contabilidad no debe aplicarse a las empresas con un giro menor a los 40 millones de euros ni tampoco a las compañías en las que los pagos compensatorios por la provisión de servicios de interés económico general han sido fijados a través de un procedimiento transparente y abierto. La fecha límite de implantación de esta directiva para los Estados miembros de la UE es el 31 julio del 2001. El sector audiovisual público se ve afectado sólo si realiza actividades comerciales, pues la norma no se aplica si la empresa televisiva realiza únicamente tareas de servicio público. La Directiva, según la Comisión, pretende clarificar y facilitar la discusión sobre la proporcionalidad de la financiación del servicio público de televisión sin poner en entredicho el Protocolo de Amsterdam⁵⁰.

En septiembre de 2000, la Comisión publica una Comunicación sobre los servicios de interés general en la que se detecta un cambio a favor de los Estados defensores de la televisión pública (CE, 2000c). En esta comunicación se contiene una especial sección dedicada a la radio y a la televisión. La Comisión no constata “ninguna objeción” (CE, 2000c: 39) al sistema dual de financiación radiodifusión siempre que no afecte a la competencia en los

⁴⁹ Directiva 80/723/CEE de la Comisión de 25 de junio de 1980 sobre la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas. DOCE n° L 195 de 29 de julio de 1980; enmendada por la Directiva de la Comisión 85/413/CEE, DOCE n° L 229 de 28 de agosto de 1985 y por la Directiva de la Comisión 93/84/CEE, DOCE n° L 254 de 12 de octubre de 1993.

⁵⁰ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/763, “Commission approves rules on separation of accounts for public services providers”, 12-7-2000.

mercados en una medida contraria al interés común. La comunicación reafirma la libertad de los Estados para definir las tareas de servicio público y del sistema de financiación. Eso sí, la Comunicación destaca que la financiación del servicio público debe ser transparente y proporcionada, no superior al nivel necesario para el cumplimiento de la misión de servicio público.

“La Comisión debe asegurarse especialmente de que la financiación pública de los operadores de radiodifusión de servicio público sea proporcional al mandato de servicio público encomendado por el Estado miembro interesado, es decir, concretamente, que ninguna compensación concedida por el Estado exceda los costes adicionales netos de la misión particular asignada al operador de radiodifusión de servicio público en cuestión” (CE, 2000c: 38-39)

A pesar de estas disposiciones, el problema de las denuncias seguía abierto. La presidencia francesa del segundo semestre de 2000 encareció a la Comisión a intentar de nuevo la elaboración de una serie de reglas capaces de ofrecer cierta seguridad jurídica a Estados y a las empresas públicas y privadas. La primera propuesta del Comisario Monti se basaba en un sistema de cuotas que limitaría el porcentaje máximo de financiación que podría obtener un canal público de la publicidad. El nivel propuesta era muy bajo: las televisiones públicas no podrían ingresar más del 20% de sus ingresos a partir de la publicidad, y además no podrían sobrepasar el 15% del total del mercado de la publicidad televisiva. La propuesta fue muy criticada por los Estados más perjudicados. Las televisiones públicas de Francia, España e Italia podrían desaparecer ante una medida de este tipo, pues alrededor de un 50% de sus facturación deriva de la publicidad. La propuesta no prosperó.

Ante la situación de impasse, los grandes países como Alemania y Francia se han planteado introducir una resolución más explícita para una defensa del servicio público de televisión en las próximas reformas de los Tratados, dado que el Protocolo de Amsterdam no ha conseguido impedir que los servicios de la competencia zarandeen periódicamente al sector televisivo público⁵¹.

Desde noviembre de 2000, la Comisión trata de resolver de manera consensuada las denuncias presentadas. Al mismo tiempo, busca establecer unas directrices legales sobre la televisiones públicas menos restrictivas. Muestra de esta situación de mayor consenso es la inclusión de expertos independientes y funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación en los grupos de trabajo dedicados a elaborar estas directrices.

El mayor peso de los Estados en estas discusiones es patente en los puntos de consenso destacados por la Comisaria Reding en su reunión con el Consejo de Ministros de Cultura de noviembre de 2000 (CdM, 2000), y en su

⁵¹ European Voice, 19-25 de Octubre de 2000.

comparecencia ante la Comisión de cultura y medios de comunicación del Parlamento Europeo en enero de 2001 (Reding, 2001):

- Es legítimo que los Estados miembros puedan juzgar apropiado orientar las misiones de sus televisiones públicas hacia la captación de la gran audiencia, en la medida en que ésta es considerada como necesaria para el cumplimiento de estas misiones y siempre y cuando la definición de la amplitud de estas misiones no sea equívoca.
- Los estados miembros pueden incluir nuevos medios técnicos, contenidos y servicios de la Sociedad de la Información como los sitios web de internet si se considera que son necesarios para cumplir los fines del servicio público.
- El análisis de la compatibilidad de los modos de financiación con el interés general se hará de manera apropiada y teniendo en cuenta las particularidades de los mercados nacionales.

9.4. Conclusiones

La política de la Unión Europea respecto a la televisión pública de los últimos 10 años no puede entenderse si no se tienen en cuenta dos procesos simultáneos, uno interno y otro externo. El interno consiste en la lucha institucional por la primacía política que sostienen la Comisión y el Consejo de Ministros, que es la personificación orgánica de los Estados que componen la UE. La televisión pública es un caso paradigmático de cómo la Comisión intenta en un primer momento imponerse a los gobiernos nacionales y cómo los estados reaccionan con el Protocolo de Amsterdam y con las sucesivas resoluciones del Consejo de Ministros a favor de la televisión pública. Al final de este proceso, la Comisión a pesar de llevar la iniciativa política y de hostigar a los gobiernos no ha conseguido doblegar a la televisión pública; en cambio, ha sufrido una grave erosión de su poder político, que también se ha repetido en otras áreas. En la actualidad, debe negociar mucho más con los Estados miembros; sus iniciativas son mucho más consensuadas y como consecuencia ejerce un papel de mediador más que de liderazgo como antaño.

Se confirma el pensamiento de Collins (1994: 3) de que una de las dinámicas de la política audiovisual es la oposición entre las instituciones comunitarias que pretenden aumentar su poder e influencia y disminuir el de las instituciones rivales como parte de una dinámica de poder más amplia. El dilema entre servicio público de televisión o televisiones privadas se convierte en un debate entre el interés general y la política de la competencia; y, más en el fondo, en una pugna entre el Consejo de Ministros y la Comisión. La solución final del dossier llegará de los jueces: serán los tribunales europeos los que suplirán las carencias y la incapacidad política de

Estados y Comisión para llegar a un acuerdo (Vidal-Beneyto, 1997).

Desde el punto de vista externo, el acoso a la televisión pública desde las instituciones comunitarias puede explicarse como la expresión europea del proceso –todavía no culminado– por el cual el sistema mediático televisivo deja de tener a la televisión pública no comercial como norma y punto de referencia de todo el sistema para priorizar al sistema comercial (McQuail, 1998b: 126). En un plano más amplio, el debate sobre la televisión pública en Europa refleja el debate sobre el futuro de la estructura, la política y el futuro de la UE: entre intervencionistas y liberales, mercado y estado (Collins, 1994: 157; Bustamante, 1999b: 28).

10. La política de la competencia de la UE

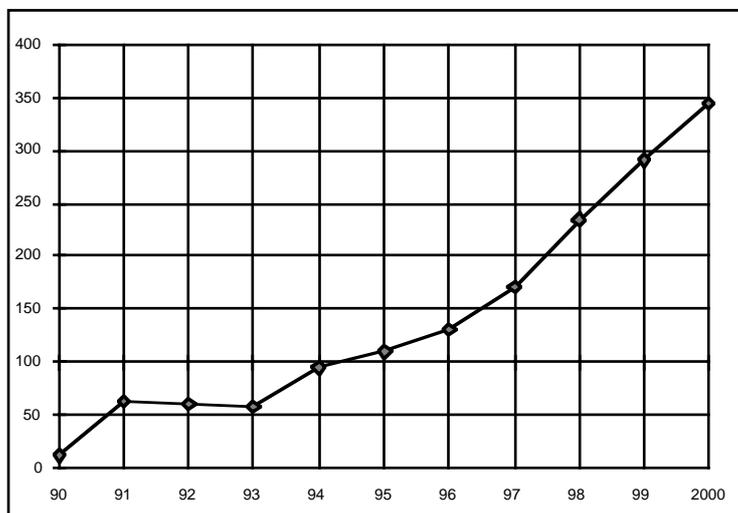
Algunos expertos afirman que la política de la competencia ha configurado de manera más importante el espacio audiovisual europeo que cualquier otra medida legislativa o de apoyo financiero. Collins (1994: 145) destaca la importancia de la Dirección General de la Competencia en la definición de la política audiovisual europea. Pauwels (1998) habla del extraordinario poder de la Comisión para aplicar la política de la competencia sin necesidad de consultar al Parlamento ni al Consejo de Ministros. Lange (1997) explica que el derecho de la competencia comunitario se ha convertido en la piedra angular de la regulación del mercado audiovisual europeo. Marsdem (1997b) apunta que Europa dispone de un modelo de regulación de medios basado en la política de la competencia, mientras que EE. UU. apuesta por un modelo unificado y más específico como es la Comisión Federal de Comunicaciones o FCC.

El sector europeo del audiovisual ha sido sometido a un alto grado de seguimiento y de intervención por parte de los funcionarios de la Dirección General de la Competencia. Especialmente relevante ha sido su influencia en moldear el sector europeo de la televisión de pago. Su principal herramienta es la aplicación del Reglamento 4064/89, que efectúa un control a priori de las operaciones de concentración europeas.

Los datos hablan por sí solos. La Comisión Europea ha examinado durante los últimos 10 años (1990-2000) una media anual de 157 operaciones de concentración procedentes de todos los sectores industriales, que a 31 de diciembre de 2000 representan un total de 1573 operaciones evaluadas (Cfr. Gráfico 14). Pues bien, desde que en 1990 entró en vigor el Reglamento, la Dirección General de la Competencia ha prohibido formalmente sólo trece operaciones, de las cuales cinco pertenecían al sector audiovisual: MSG-Media Service, Nordic Satellite Distribution, el caso Veronica y el doble caso Premiere y Beta Research. Para dar la imagen completa, hay que señalar también que Bruselas ha aprobado una veintena de fusiones en el sector

audiovisual, entre ellas alguna tan importante como la fusión de las actividades audiovisuales de CLT y Bertelsmann en 1996, o la participación de BSkyB en la filial de televisión de pago de Kirch en el 2000.

Gráfico 14: Asuntos tratados anualmente bajo el reglamento de control de las operaciones de concentración 4064/89



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de la Competencia

Tabla 31: Número de asuntos tratados anualmente bajo el reglamento de control de las operaciones de concentración 4064/89

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	Total
Casos notificados	12	63	60	58	95	110	131	172	235	292	345	1573

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de la Competencia

La importancia de esta política de la UE en la configuración del mapa industrial del audiovisual en Europa obliga en primer lugar a una descripción y explicación del derecho de la competencia comunitario, que se articula en torno a cuatro grandes áreas:

- Acuerdos restrictivos contra la competencia
- Abusos de posición dominante
- Control de las operaciones de concentración
- Monopolios estatales, derechos monopolísticos y ayudas estatales

Para dar una idea del peso de cada una de las áreas, puede servir de ejemplo la distribución de los 1201 casos estudiados por la Comisión en 1999. Casi una tercera parte, 388, fueron asuntos de acuerdos restrictivos y abusos de posición dominante; 292 fueron operaciones de concentración y casi la mitad, 512, asuntos de ayudas estatales. En 1998, se registraron 1198 nuevos asuntos, de los cuales 509 fueron acuerdos restrictivos y abusos de posición

dominante, 235 fusiones y 444 asuntos de ayudas estatales (CE, 2000d: 7).

Este apartado centrará su análisis en los primer y tercer apartados –acuerdos restrictivos y control de operaciones de concentración. Los abusos de posición dominante son muy escasos en el sector audiovisual y los monopolios y derechos exclusivos junto con las ayudas estatales se tratará brevemente ya que ha sido analizado en profundidad en el epígrafe dedicado a la política comunitaria en materia de televisión pública. En primer lugar haremos una breve descripción de la base jurídica de cada uno de estos apartados para luego profundizar en los casos más relevantes a partir de los informes anuales de la competencia publicados por la Comisión Europea (CE, 1996g, 1997d, 1998e, 1999f, 2000d, 2001b).

Tabla 32: Áreas de actuación de la política de la competencia comunitaria

Área	Base legal	Ejemplos del sector audiovisual
Acuerdos restrictivos	Art. 81 del TCE	Aprobación de una nueva empresa común, UIP, formada por 3 'majors' americanas (1989) Prohibición del acuerdo entre UIP y los operadores de televisión de pago (1997)
Abusos de posición dominante	Art. 82 del TCE	Condena de Radio Telefis Eireann e Independent Television Publications por negarse a conceder a una tercera empresa las licencias para publicar las programaciones semanales de sus cadenas
Monopolios estatales y derechos monopolísticos	Art. 31 y 86 del TCE	Prohibición de la exclusiva en Publicidad televisiva en Flandes concedida a la cadena privada VTM
Control de las operaciones de concentración	Regl. 4064/89	Prohibición de Premiere (1998) Aprobación de las fusiones CLT-UFA (1996), y VIVENDI/Canal+/Universal (2000)
Ayudas estatales	Art. 87 a 89 del TCE	Aprobación de las ayudas a la Televisión pública portuguesa, RTP (1996)

Fuente: elaboración propia

En cuanto al primer apartado, los acuerdos restrictivos de la competencia, el Tratado de Roma prohíbe, con carácter general, las ententes o acuerdos entre empresas o prácticas empresariales que tengan como objeto o resultado restringir o falsear la competencia. En concreto, el apartado primero del Artículo 81 del TCE dispone que son incompatibles con el mercado común todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir,

restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común. En particular, serán considerados nulos de pleno derecho los acuerdos que consistan en fijar los precios o repartir el mercado o la producción.

Sin embargo, se permitirán ciertos acuerdos entre empresas si cumplen alguna de las cuatro excepciones recogidas en el apartado 3 de este mismo artículo 81. En concreto, los acuerdos no se prohibirán si contribuyen a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico; si reservan al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante; y mientras que no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos; ni ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

Por lo que respecta a la posición dominante, el Tratado de Roma prohíbe el abuso de posición dominante por parte de una o varias empresas en un mercado determinado, por ejemplo, limitando la producción o el mercado en perjuicio de los consumidores; o aplicando a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva. En concreto, el artículo 82 del TCE estipula que será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en: a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas; b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores; c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos. En el sector audiovisual existen pocos casos en los que se han prohibido acuerdos por abuso de posición dominante. Se puede citar el caso de varias cadenas irlandesas que se negaban a conceder licencias a una empresa, Magill TV Guide, para que publicase sus programaciones semanales para favorecer a una tercera⁵².

La aplicación práctica de los artículos 81 y 82 ha sido compleja, puesto que se prohíben acuerdos ya cerrados, es decir, a posteriori, una vez reali-

⁵² STJCE de 6 de abril de 1995, As. acumulados C-241/91 P y C-242/91 P, Radio Telefis Eireann e Independent Television Publications/Comisión.

zados. Además, las decisiones de la Comisión basadas en este artículo son lentas y sometidas a múltiples recursos ante los tribunales comunitarios. Desde el inicio de su aplicación, muchas empresas se quejaban de que este tipo de decisiones creaba inseguridad jurídica y, por tanto, empresarial y económica. A inicios de los noventa, las instituciones comunitarias dotaron a la Comisión de un instrumento específico para solucionar este problema mediante un control a priori de las operaciones de concentración a partir de la evaluación de sus efectos competitivos en el mercado comunitario. Se trata del Reglamento 4064/89⁵³, que entró en vigor a principios de 1990. En él se establece que las autoridades comunitarias pueden aprobar, prohibir o hacer cumplir ciertas condiciones a las operaciones de concentración de empresas que superen ciertos límites de dimensión comunitaria y, simultáneamente, creen o refuercen una posición dominante que obstaculice de manera significativa la competencia en la CE.

En cuanto a la aplicación de las leyes de la competencia a las empresas públicas o poseedoras de derechos exclusivos o especiales, ya hemos descrito su aplicación en el campo del sector de las telecomunicaciones a partir del artículo 86 del TCE. Este artículo posibilitó todo el proceso liberalizador de las telecomunicaciones al especificar que las empresas públicas o las privadas con derechos exclusivos no eran ajenas a las leyes de la competencia. El sector audiovisual también se ha visto afectado por este artículo en el asunto de las televisiones públicas con doble financiación, pero también su aplicación se ha extendido a algunas empresas privadas como la televisión privada en lengua flamenca de Bélgica, VTM. El artículo estipula que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.

Como señala Pérez Gómez (1997), el papel de la Comisión en la política de la competencia es fundamental y múltiple: es la autoridad comunitaria encargada de su aplicación administrativa, sanciona las ententes y los abusos de posición dominante; concede, si proceden, las exenciones a acuerdos de empresas; decide si se autorizan o no las operaciones de concentración, y controla el régimen de ayudas públicas. Además, en su condición de guardiana de los Tratados, puede en su caso denunciar al TJCE el incumplimiento de esta parte del derecho comunitario por parte de los Estados miembros. No cabe duda de que la Comisión es el actor central en la

⁵³ Reglamento CEE del Consejo 4064/1989, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas, DOCE L 395 de 30 de diciembre de 1989. Esta norma fue modificada por el Reglamento 1310/97 de 30 de junio de 1997, DOCE L 180 de 9 de julio de 1997, que entró en vigor el 1 de marzo de 1998.

aplicación política de la competencia comunitaria, y que, por lo tanto, lo es también en el sector audiovisual desde el momento en que este sector deja de ser un coto privado del Estado y se integra en las tendencias de la economía general a mediados de los años ochenta.

10.1. Acuerdos restrictivos

El desarrollo de la televisión de pago ha provocado en los últimos años un aumento de las denuncias ante Bruselas por acuerdos restrictivos que ponen en peligro la competencia. Buena parte corresponde a casos sobre contratos exclusivos sobre derechos deportivos o contenidos 'premium', pero también existen casos en que los acuerdos restrictivos son realizados por los detentores de los contenidos.

10.1.1. Los acuerdos UIP

El asunto United International Pictures (UIP) sería un ejemplo de este último caso. La empresa UIP, fundada en 1982, es el resultado de la alianza entre las grandes productoras Paramount, MCA y Metro Goldwin Mayer para proceder a una distribución conjunta de sus catálogos de películas en Europa⁵⁴. En este caso, la Comisión concedió al acuerdo una exención en 1989, a pesar de que la alianza significaba reducir la competencia, porque colaboraba al mantenimiento de una red de distribución económicamente viable, en un mercado deteriorado –era la época de crisis en la asistencia al cine– y con altos riesgos financieros. Además, la Comisión impuso condiciones estrictas que garantizaran la autonomía de cada 'major' para comercializar o no sus películas a través de la empresa conjunta. En 1999, la Comisión renovó la excepción de UIP por cinco años más al constatar que su parte de mercado en el mercado europeo de la distribución cinematográfica había descendido del 22% en 1989 al 17% en 1998 (Toft, 1999). Además, la Comisión impuso nuevas condiciones para proteger aún más la autonomía de cada una de las empresas participantes en UIP⁵⁵.

Si la Comisión no aprecia suficientes ventajas en un acuerdo –delimitadas en el párrafo 3 del artículo 81– capaces de superar las desventajas derivadas de la restricción de la competencia, no duda en prohibir los acuerdos. Por ejemplo, la misma UIP intentó llegar a un acuerdo con las televisiones de pago para vender sus lotes de películas. La Comisión se manifestó en contra, porque sus efectos anticompetitivos superaban a las posibles aportaciones positivas del acuerdo⁵⁶.

⁵⁴ Decisión 89/467/CEE de 12.7.1989, UIP, DOCE L 226/25, de 3.8.1989.

⁵⁵ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/99/681, "Commission renews UIP authorisation for five years", 14-9-1999.

⁵⁶ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/97/227. "The Commission imposes the dissolution of UIP's Pay-TV distribution joint venture" 17.3.1997.

10.1.2. El caso Eurovisión (1993)

Dentro del ámbito de los acuerdos que ponen en peligro la competencia, quizá ha sido el de Eurovisión el que ha tenido un desarrollo más complicado y con más implicaciones políticas. Para comprenderlo en su justo contexto, debe relacionarse este caso con la polémica que arrastra Europa desde hace una década sobre el papel de los operadores públicos de televisión.

Para algunos autores, el caso Eurovisión es una de las primeras escaramuzas en la lucha por preservar o arrinconar a las televisiones públicas del espacio audiovisual europeo. Representa, según Larouche, (1998: 234), el intento fracasado de la Comisión por utilizar la política de la competencia para un objetivo de índole política: proteger los derechos exclusivos de los operadores públicos de televisión y asegurarles así un mínimo de contenidos atractivos.

Eurovisión es el nombre que recibe el sistema de intercambio de señales televisivas y de compra conjunta de derechos compuesta por 68 miembros de 49 países europeos, en su mayoría operadores públicos de televisión (datos de julio de 2000). Eurovisión dispone físicamente de una red de transmisión de señales de televisión y de ciertos recursos humanos y técnicos para la coordinación de ambas tareas que son asumidas parcialmente por cada televisión miembro de la UER.

Para garantizar su futuro, la propia UER pidió a principios de los años 90 a la Comisión que Eurovisión quedara exenta de la aplicación del derecho de la competencia en razón de alguno de las excepciones contenidas en el párrafo 3 del artículo 81.

En la primera decisión de la Comisión en 1993 se exponía que si bien el sistema Eurovisión constituía una restricción de la competencia y violaba el artículo 81, podía concederse una de las excepciones contempladas en el párrafo 3 de este mismo artículo 81 por un conjunto de ventajas que ofrecía tanto a las empresas como a los espectadores que compensaba las posibles restricciones a la competencia. El sistema de Eurovisión, argumentaba la Comisión, estaba basado en un principio de solidaridad que mejoraba la distribución de productos y la racionalidad económica. Además, señalaba la Comisión, se reservaba a los usuarios una participación equitativa del beneficio resultante al poner a su disposición un mayor número de acontecimientos televisivos de gran interés. Para cumplir esta misión de intercambio y cooperación, Bruselas recalca que era indispensable que el acceso a Eurovisión estuviera limitado a los radiodifusores públicos. La entrada de emisoras comerciales podría echar al traste con un sistema que proporcionaba buenos programas y acontecimientos deportivos de calidad a las emisoras de países pequeños.

Para proteger la competencia, la Comisión impuso una serie de con-

diciones para facilitar el acceso de terceros a los programas audiovisuales: los no afiliados a la UER podrían acceder a los programas en directo de Eurovisión si el miembro de la UER en dicho país no lo transmitía; podrían emitirlo en diferido una hora después de la emisión en directo y podría disponer de 90 segundos de imágenes por acontecimiento o día para finalidades informativas⁵⁷.

Pérez Gómez (1999) detalla que esta solución no contentó a las empresas de televisión por dos razones: la primera es que el sistema de subvenciones descrito era muy engorroso en la práctica; la segunda, por que se les había negado el acceso a la UER. Las españolas Antena 3 TV y Telecinco, la francesa 'Métropole' (M6) y la italiana 'Reti Televisive Italiane' (RTI) denunciaban que algunos miembros de la UER, como por ejemplo Canal+, no cumplían los requisitos establecidos por la propia organización, mientras que, por el contrario, se había negado el acceso a la UER a otras cadenas que sí cumplían las tres condiciones exigidas por la asociación (la emisión en todo el territorio nacional, programación variada y mayoría de producción propia). Estas cadenas decidieron en consecuencia impugnar ante el Tribunal de Primera Instancia la Decisión de la Comisión por la que se concedía una exención del artículo 81.3 TCE a la UER y a su sistema Eurovisión.

En primer lugar, denunciaban que el sistema de admisión a la UER era discriminatorio, y que la denegación injustificada del acceso a la red Eurovisión tenía graves consecuencias para las empresas afectadas, dada la posición dominante de la UER en el mercado de derechos de retransmisión exclusiva de competiciones deportivas internacionales. En segundo lugar, consideraban como un error jurídico el justificar la aprobación de Eurovisión a partir de una interpretación amplia de las excepciones del párrafo 3 del artículo 81. En concreto, haber tomado en consideración el presunto cumplimiento por parte de la UER de una misión de interés general –un objetivo político– que está contemplado en el artículo 86.2 del Tratado y no en las normas que regulan la competencia. Los recurrentes alegaban, por último, que las restricciones que imponía el sistema Eurovisión a la competencia no eran imprescindibles para la consecución de los objetivos perseguidos por dicho sistema, por lo que la aprobación no debía haber sido concedida.

En 1996, el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión de la Comisión de 1993 al considerar que el acuerdo perjudicaba a la competencia sobre todo porque el acceso a ser miembro de la UER podía ser discriminatorio. Según el Tribunal, las condiciones de entrada eran imprecisas y las garantías de acceso de terceros a la programación de Eurovisión no eran suficientes para proteger la competencia. Además, los argumentos de la

⁵⁷ Decisión de la Comisión 93/403/CE de 11.6.1993, UER / Eurovisión, DOCE L 179/23, de 22.7.1993.

Comisión para conceder la excepción eran inapropiados, pues se basaban más en la protección de los servicios de interés general regulados en el artículo 86 que en la protección de la competencia estipulada en el artículo 81. El Tribunal reconocía que la Comisión podía haberse basado en razones de interés público para aprobar el acuerdo, pero entonces tendría que haber examinado con profundidad si el interés público exigía adquirir unos derechos en exclusiva, y si esta compra se hacía de manera equilibrada, es decir, si se actuaba como lo haría un inversor en el mercado, si se recuperaba la inversión, o si la ayuda estatal de que disponían estos operadores compensaba esta compra a cuenta de las misiones de interés público (Larouche, 1998: 236).

Finalmente, en mayo de 2000, la Comisión Europea declaró exento durante cinco años de las reglas de la competencia al sistema de Eurovisión de la UER, tras constatar que las reglas de acceso a la asociación ya no eran discriminatorias y que la participación de Eurovisión en el mercado de los acontecimientos deportivos era decreciente como consecuencia del aumento de la compra de derechos por parte de la televisión de pago⁵⁸.

En el caso Eurovisión subyace un trasfondo político, afirma Larouche (1998). La Comisión estaba preocupada por el aumento de precio de los derechos deportivos y su posible pérdida por parte de los operadores de servicio público en favor de los operadores comerciales. La decisión Eurovisión respondía en parte a la voluntad de asegurar la disponibilidad de derechos de acontecimientos de gran interés a los operadores de televisión públicos. Tras la derrota en los tribunales, la Comisión –impulsada por las demandas de los Estados miembros– cambió su estrategia y decidió apostar por incluir una cláusula en este sentido en la revisión de 1997 de la Directiva Televisión sin Fronteras. El artículo 3a de la Directiva preservaba los acontecimientos de interés general para operadores de televisión en abierto. El caso Eurovisión mostró a la Comisión y a los estados que era muy difícil justificar a través de las leyes de la competencia otros intereses que no fueran los económicos. Como respuesta a la situación de acoso se incluyó en el Tratado de Amsterdam el protocolo sobre el servicio público de televisión.

10.1.3. Los adquisición de derechos deportivos

Mientras el asunto de Eurovisión se estancaba en los juzgados comunitarios, el auge de la televisión de pago junto con el desarrollo de la tecnología digital provocaba un aumento de la escasez de derechos televisivos de calidad, especialmente del género deportivo y de ficción. En consecuencia, a lo largo de la década de los noventa aumentaron las denuncias en Bruselas. En enero de 1999, el número de casos referentes a derechos

⁵⁸ Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/472. “La Commission approuve le système Eurovision de la UER”, 12/5/2000.

deportivos con un expediente abierto en Bruselas alcanzaba casi la treintena (Pons, 1999).

Como explica Pérez Gómez (1999), en principio, los contratos de exclusiva no son en sí mismos contrarios al derecho de la competencia. Así, las autoridades comunitarias reconocen que los derechos de exclusiva son una forma legítima y apropiada para garantizar el valor del programa, tanto para el operador de televisión que lo distribuye, como para el propietario de los derechos. Sin embargo, estos derechos exclusivos pueden limitar un derecho político, el derecho de acceso a la información de los telespectadores o, desde un punto de vista estrictamente económico, pueden bloquear un determinado mercado si los acuerdos de exclusividad son demasiado amplios en el tiempo o el espacio.

Para establecer unas reglas mínimas capaces de guiar a los operadores en sus posibles acuerdos sobre los derechos deportivos y de ficción, la Comisión publicó en 1998 un documento orientativo (CE, 1998f). En él se establece, en primer lugar, que no existen soluciones generales o automáticas, por lo que debe analizarse cada caso por separado.

Respecto a la definición del mercado relevante, –primer paso antes de averiguar si existe un comportamiento anticompetitivo–, la Comisión señala que los derechos de películas de éxito están basadas en mercados geográficos nacionales y en las sucesivas ventanas de exhibición: cine, pago por visión, televisión de pago, vídeo, televisión en abierto,... El mercado geográfico viene delimitado por el mercado nacional o lingüístico, mientras que cada ventana representaría el mercado del producto. Por ejemplo, la venta de derechos a un grupo de televisión de pago se analiza independientemente de la venta de esos mismos derechos a un grupo de televisión en abierto.

Los derechos deportivos, dada su inelasticidad y su carácter efímero, se contemplan como un mercado diferenciado del mercado de ficción. Más aún: para la Comisión, cada deporte es considerado un mercado distinto como consecuencia de que la demanda es muy poco sustituible; por ejemplo, un partido de fútbol no puede reemplazarse por una carrera de Fórmula 1. La compra exclusiva de este tipo de derechos no presenta problemas en teoría para la Comisión si se limita a una temporada o año. La situación se complica cuando existe un largo periodo de exclusividad y su ámbito de aplicación es exclusivo, es decir, impide a los competidores un acceso posterior a dichos derechos. Un largo periodo de exclusividad puede ser justificado, sin embargo, cuando el operador realiza una gran inversión y existe un alto riesgo financiero. Se trata de favorecer a la empresa que arriesga y que necesita de un largo periodo en la explotación de los derechos en exclusividad para recuperar la inversión.

Un ejemplo de esta línea política la encontramos en el caso británico. La UE aprobó en 1993 el acuerdo por cinco años entre BSkyB y la Premier

League a fin de permitir el desarrollo de la televisión de pago en el Reino Unido⁵⁹. Una vez que el mercado inglés de televisión de pago estaba plenamente desarrollado, en 1998 se realizó una nueva subasta de los derechos. Para salvaguardar la competencia, se redujo la duración del contrato a tres años para dar posibilidad a los nuevos entrantes de hacerse con los derechos del fútbol en un plazo razonable. En 1998, los derechos en directo se los adjudicó de nuevo BSkyB, mientras que los derechos en diferido se los quedaba la BBC. En el 2001 se han vuelto a subastar los derechos, BSkyB ha adquirido de nuevo los derechos en directo de los encuentros, el pago por visión se los ha adjudicado la empresa de cable NTL, mientras que la cadena comercial terrestre ITV ha obtenido los derechos de retransmisión en diferido.

La Comisión también recuerda en el documento que ante este tipo de acuerdos exclusivos, el legislador nacional pueden limitar el alcance de esta exclusividad a través del artículo 3a de la Directiva Televisión sin Fronteras que recoge la posibilidad de proteger a los acontecimientos deportivos de interés general a través de una lista elaborada por cada Estado miembro.

10.1.4. El reparto de los derechos, el caso Audiovisual Sport

Como bien explica Pérez Gómez (1999), la exclusividad más o menos larga no es el único problema. Lo es también la venta o adquisición conjunta de los derechos. En este último caso, los derechos pueden ser vendidos individualmente por los clubes u organismos deportivos y adquiridos por varios operadores pero que luego deciden llegar a un acuerdo para su explotación conjunta, con lo que volvería a darse una situación de monopolio.

Un acuerdo de este tipo es el de la empresa española Audiovisual Sport. En su origen, estuvo formada por las tres sociedades que poseían la práctica totalidad de los derechos de retransmisión exclusiva de la Liga y la Copa de fútbol española: Sogecable (40%), Gestora de Medios Audiovisuales (40%), controlada por Antena 3 TV, y TV3 (20%). GMA y Sogecable compitieron encarnizadamente por los derechos de retransmisión exclusiva en la llamada 'guerra del fútbol'. Sin embargo en el famoso 'pacto de Nochebuena' de diciembre de 1996, los antiguos rivales decidieron unirse, alegando que no podrían rentabilizar las elevadas cantidades pagadas por los derechos si no explotaban éstos en común, y alegando también que el acuerdo reportaba además beneficios para los usuarios, ya que sin el acuerdo el telespectador sólo podría ver los partidos que se disputasen entre equipos cuyos derechos perteneciesen, o bien a Sogecable, o bien a GMA.

El acuerdo fue notificado a la Comisión, que expresó algunos reparos.

⁵⁹ Nota de prensa de la Comisión, IP/93/614. "Commission clears agreements concerning exclusive television coverage of English football matches". 20.7.1993.

Era evidente que el acuerdo otorgaba a Audiovisual Sport una posición de dominio en la gestión de los derechos del fútbol. Ese poder correspondía en realidad a los accionistas de referencia de la empresa, Sogecable y Telefónica, empresa ésta última que controlaba Antena 3TV desde julio de 1997. Ambas sociedades eran las principales accionistas de las dos principales plataformas digitales de TV españolas, Canal Satélite y Vía Digital. El control de los derechos correspondía de iure a ambas plataformas, aunque de facto Canal Satélite Digital contaba con ciertas ventajas al contar con el apoyo de TV3 y de ciertas condiciones de voto expresadas en los estatutos de Audiovisual Sport. Como consecuencia, Audiovisual Sport cedió los derechos de fútbol televisado a Canal Satélite Digital.

La Comisión Europea siguió el caso español desde su inicio a causa de las sucesivas denuncias efectuadas por los operadores discriminados en el reparto de los derechos del fútbol. En marzo de 1999, Vía Digital fue quien primero denunció ante las autoridades de Bruselas a Audiovisual Sport por ceder los derechos de retransmisión de la Liga en exclusiva a Canal Satélite. Pocos meses más tarde, ambos operadores llegaron a un acuerdo por lo que se repartían los derechos. Vía Digital cedía sus derechos de la Liga de Campeones a Canal Satélite a cambio de los derechos de la Liga española. El contrato establecía además que el acuerdo se prolongaría hasta el 2009, y contemplaba el fijar de manera común los precios para la modalidad pago por visión.

Esta vez los perjudicados eran –además de los suscriptores que tuvieron que pagar más por los partidos–, los operadores de cable y el operador de televisión digital terrestre, Quiero; los afectados presentaron quejas formales ante Bruselas por considerar el acuerdo como anticompetitivo. En un primer análisis, la Comisión anunció en abril del 2000 que el acuerdo constituía a priori una violación de las reglas de competencia comunitarias: en primer lugar, porque ponía en peligro el acceso a terceros a la compra de los derechos de retransmisión de fútbol (contrato excesivamente largo, hasta el 2009); en segundo lugar, suponía la venta en común en régimen de monopolio de estos derechos a terceros con lo que se limitaba el acceso a nuevos operadores y se eliminaba a competidores potenciales; por último, la explotación de tales derechos provocaba un aumento de los precios que los abonados deberían satisfacer para ver los partidos en la modalidad de pago por visión⁶⁰.

La clara advertencia de la Comisión Europea hizo reaccionar a ambas plataformas. Para salvar el acuerdo, Canal Satélite Digital pactó en junio de 2000 la cesión de derechos de la Liga por tres años a la plataforma digital de

⁶⁰ Nota de prensa de la Comisión, IP/00/372. “La Comisión podría imponer multas a Telefónica Media y Sogecable tras su acuerdo sobre derechos del fútbol en España”. 12.4.2000.

televisión terrestre, Quiero, por 11.500 millones de pesetas⁶¹. Parte de los operadores de cable –los controlados por ONO– ya habían conseguido estos derechos en setiembre de 1999. En paralelo a estos acuerdos, se acordó liberalizar los precios finales al usuario. A cambio, Quiero se comprometió por escrito a retirar la denuncia ante la Dirección General de la Competencia. En julio de 2000, Telefónica y Sogecable firmaron un acuerdo similar con los restantes operadores de cable, agrupados en torno a la Asociación de Operadores de Cable (AOC)⁶².

Los cambios complacieron en Bruselas, y en noviembre el Comisario europeo responsable de la competencia, Mario Monti, anunció que retiraba la amenaza de multas contra Telefónica y Sogecable, si bien quedaba por dirimir el asunto de fondo: *“La Comisión aún no ha decidido si Audiovisual Sport puede gozar de una exención a las normas comunitarias de competencia. La explotación común por Audiovisual Sport de los derechos de fútbol podría desembocar en un poderoso acuerdo de compra conjunta entre Telefónica y Sogecable que podría reducir el precio pagado a los clubes de fútbol”*⁶³. Se espera una decisión definitiva para finales del 2001.

Los resultados de esta política son muy positivos, según la Comisión: al empezar la nueva temporada futbolística –setiembre de 2000–, se detectó una importante competencia entre los organismos de radiodifusión; competencia que consistía en promociones basadas en la oferta futbolística. Aunque estas ofertas se centraban en los nuevos abonados, también algunos operadores de cable reducían considerablemente los precios para todas las categorías de clientes. Quiero, el operador español de televisión digital terrestre redujo los precios del fútbol de pago hasta un 50%. De esta manera, se cumplía el objetivo de la Comisión: que los derechos sobre el fútbol a los que sólo tenían acceso anteriormente los operadores de satélite, estuvieran accesibles también para otros organismos de radiodifusión, lo que supone un incremento sustancial de la oferta en los tres sistemas de difusión digital: vía satélite, terrestre y por cable (CE, 2001b).

10.1.5. Tendencias generales

La política comunitaria en materia de derechos deportivos favorece las exclusivas siempre que se evite que una sola empresa domine la totalidad de los derechos de retransmisión, especialmente si se intenta excluir de este modo a determinados operadores, o que varias empresas lleguen a acuerdos para compartir de manera exclusiva esos derechos. Como explica Pérez Gómez (1999), estos acuerdos elevan las barreras de entrada al mercado, se

⁶¹ El País, 28-6-2000.

⁶² El País, 19-7-2000.

⁶³ Nota de prensa de la Comisión IP/00/1352. *“La Comisión retira la amenaza de multas contra Telefónica y Sogecable, pero continúa su examen de sus derechos conjuntos de fútbol”*. 23.11.2000.

pone en peligro la iniciativa empresarial y la toma de riesgos impidiendo el nacimiento de nuevos operadores de televisión.

La posición de la Comisión a la hora de juzgar sobre los derechos exclusivos se centra en dos aspectos: la duración de los contratos que no debe ser excesiva y el mercado relevante, que es muy fragmentado. La Dirección General de la Competencia ha señalado que los acuerdos de derechos exclusivos deportivos pueden poner en peligro la competencia si son de larga duración, pues impiden a sus competidores el acceso a esos derechos durante un largo periodo de tiempo. ¿Cuántos años son una 'larga duración'? La Comisión asegura que no es posible determinar una duración ideal para los contratos de exclusividad, ya que cada contrato es distinto, y depende en gran medida de cada deporte; la frecuencia de los encuentros o de la periodicidad de las manifestaciones deportivas, de manera que resulta muy distinto un campeonato nacional de fútbol y unos Juegos Olímpicos (Van Miert, 1997b; Pons, 1996). Del análisis de las varias decisiones comunitarias, se podría afirmar que los contratos de derechos de retransmisión en exclusiva de deportes de alto nivel no pueden durar más de tres años, siendo lo ideal que se renueven cada año.

Respecto al mercado relevante, la Comisión entiende que en el campo de los derechos deportivos existe un mercado relevante para cada deporte, al entender que difícilmente un deporte puede ser substituido por otro. Como remarca Pérez Gómez (1999), *"este hecho tiene gran importancia: si el mercado relevante incluyese todo tipo de derechos de retransmisión exclusiva, un operador que controlase los derechos de retransmisión de la liga de fútbol sólo dominaría una pequeña parte del mismo; si, por el contrario, el mercado relevante fuese el de los derechos de retransmisión exclusiva de competiciones futbolísticas, dicho operador ostentaría una clara posición dominante"*.

10.2. Derechos monopolísticos y exclusivos

Si los acuerdos restrictivos de la competencia están penalizados en la medida que impiden el progreso económico, es lógico que los derechos monopolísticos o exclusivos concedidos a empresas o instituciones estén estrictamente regulados en la Unión Europea. El artículo 86 del TCE estipula que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. Este artículo del Tratado de la Comunidad Europea es fundamental en el debate sobre la televisión pública y en la liberalización de las telecomunicaciones. En el ámbito televisivo ha servido para separar la propiedad de las redes de cable de la propiedad de las principales redes de telecomunicaciones, pero además también ha afectado a ciertas televisiones co-

merciales con derechos especiales. Es el caso de la cadena belga en lengua flamenca VTM.

10.2.1. El caso VTM

La Comunidad flamenca de Bélgica concedió a esta cadena de televisión comercial la exclusiva de la publicidad televisiva en Flandes, región que representa el 60% de la población belga, unos 6 millones de habitantes. Las razones aducidas por el gobierno regional eran de dos tipos: que no existía un mercado suficientemente maduro para otra televisión comercial en flamenco y que, por necesidades de política cultural, procedía a conceder este derecho exclusivo a VTM, una empresa formada por los principales medios de comunicación de la región flamenca, especialmente de prensa escrita. La Comunidad Flamenca argumentaba que se preservaba el pluralismo de la prensa flamenca al participar proporcionalmente de los beneficios de la publicidad televisiva de VTM.

La Comisión adoptó el 26 de junio de 1997 una Decisión por la que se declaró incompatible con el Tratado este derecho exclusivo⁶⁴. Bruselas consideraba que la concesión a VTM del derecho exclusivo de emitir desde Flandes mensajes publicitarios televisados destinados al público flamenco constituía una violación del artículo 86 –que prohíbe los derechos exclusivos–, como también del artículo 43 del TCE, que declara la libertad de establecimiento. Para la Comisión, el derecho exclusivo suponía la exclusión de cualquier operador procedente de otro Estado miembro que quisiera instalarse en Bélgica. Se trataba, según la Comisión, de medidas que constituían una forma de discriminación de efectos proteccionistas. Las razones de tipo cultural fueron rechazadas. La Comisión admitió en general que una política cultural y el mantenimiento del pluralismo pueden constituir razones imperiosas de interés general, pero en este caso concreto no existía una relación necesaria entre, por una parte, el objetivo enunciado de política cultural –preservar el pluralismo de la prensa flamenca– y, por otro, la concesión en Flandes de un monopolio de la publicidad en la televisión comercial privada (CE, 1998e: 44).

10.2.2. La separación de las redes de cable de las redes de telecomunicaciones

Los derechos especiales o exclusivos que prohíbe con ciertas condiciones el artículo 86 afecta también de manera colateral al mercado audiovisual europeo a través de la regulación de las redes de cable. El dominio que sobre estas redes ejercían los principales operadores de telecomunicaciones europeos, que en su mayoría eran antiguos monopolios públicos, preocupaba a la Comisión. La posición de control de ambas infraestructuras

⁶⁴ Decisión de la Comisión 97/760/CE de 26.6.1997, VT4/Vlaamse Gemeenschap+VTM, DOCE L 244 de 6.9.1997.

por la misma empresa suponía en la práctica eliminar la competencia en el acceso al cliente final. El operador que se halla en esta situación está mucho menos inclinado a modernizar rápidamente su red de distribución por cable y a utilizarla para hacerle la competencia a su red telefónica que también permite la transmisión mediante banda ancha gracias a las nuevas tecnologías disponibles tales como la familia xDSL. Para evitar esta connivencia de intereses, se trabajaba desde inicios de la década de los noventa en una directiva para separar ambas actividades. A partir de los trabajos preliminares y de las discusiones con las empresas y el Parlamento Europeo, se llegó a la conclusión de que la separación jurídica constituía la medida mínima necesaria para resolver el problema

Finalmente, el 23 de junio de 1999 la Comisión modificó por sexta vez la Directiva 90/388/CEE que regulaba la competencia en los servicios de telecomunicaciones. Con la nueva disposición comunitaria, los Estados miembros deben garantizar que los operadores de telecomunicaciones que se hallan en posición dominante y que están bajo el control de un Estado miembro o se benefician de derechos especiales exploten por separado mediante entidades jurídicas independientes las actividades de telecomunicaciones y las relativas a la televisión por cable (CE, 2000d: 30).

Con esta directiva en marcha, la creciente competencia en el mercado de las telecomunicaciones y la necesidad imperiosa de liquidez para acudir a las subastas de la tercera generación de móviles, varios operadores de telecomunicaciones han ido más lejos que lo previsto en la directiva y han empezado a vender sus redes de cable. Deutsche Telekom ha vendido entre 1999 y el 2000 la mayoría de sus acciones de sus redes regionales de cable.

10.3. El control de concentraciones

La lucha contra los acuerdos restrictivos, los abusos de posición dominante y los derechos especiales, y el análisis de las ayudas estatales son los principales puntos que articulan la política de la competencia de la Unión Europea. Su incidencia en el sector audiovisual como hemos podido observar ha sido escasa, quizá porque el sector audiovisual europeo está poco concentrado en origen y presenta una base netamente nacional. Precisamente, la necesidad de concentración del sector audiovisual y televisivo para desarrollar mercados y tecnologías ha propiciado que el control de concentraciones instaurado a partir de 1989 por la Comisión se erija en un instrumento principal y determinante en la configuración del mapa industrial audiovisual europeo.

Sin embargo, al fundarse la Comunidad Económica Europea en 1957, se optó por no incluir en el Tratado de Roma ninguna norma relativa a la concentración de empresas, a diferencia de lo que había sucedido en el Tratado que dio lugar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 que sí contemplaba un control de concentraciones en el artículo 66.

Según Pérez Gómez (1998b), esta omisión se debió a que los fundadores de la Comunidad, conscientes de la excesiva atomización empresarial existente en Europa, querían fomentar la formación de grandes grupos europeos capaces de competir con americanos y japoneses.

Con el paso de los años, la aplicación de los artículos 81 y 82 en las operaciones de concentración devino compleja, y su tramitación larga e incierta, por lo que con frecuencia se condenaba una operación que hacía meses que era operativa. Muchas veces las decisiones eran recurridas ante los tribunales comunitarios. Tras una sentencia especialmente importante en 1987 en la que se admitía la aplicación parcial del Derecho de la Competencia a las operaciones de concentración⁶⁵, se aceleraron las negociaciones que venían teniendo lugar desde 1973 para la aprobación de una norma comunitaria destinada específicamente a establecer un sistema de control de las operaciones de concentración. Después de un arduo debate, finalmente se aprobó en 1989 el Reglamento 4064/89, aplicable a todas las operaciones de concentración de dimensión comunitaria (Pérez Gómez, 1998b).

10.3.1. Condiciones para la aplicación del reglamento 4064/89

El Reglamento declara incompatible con el mercado común toda concentración que cree o refuerce una posición dominante *“de resultas de la cual la competencia efectiva sea obstaculizada de forma significativa en el mercado común o en una parte sustancial del mismo”* (Art. 2.3)

La definición de concentración es amplia e incluye las fusiones, adquisiciones de control o compras y determinadas empresas de participación conjunta o ‘joint-ventures’ (Art. 3). Para que esas concentraciones tengan dimensión comunitaria y puedan ser evaluadas por la Dirección General de la Competencia, deben superar simultáneamente tres condiciones (Art. 5):

- que el volumen de negocios total, a nivel mundial, del conjunto de las empresas concentradas supere los 5.000 millones de Euros, unos 0,8 billones de pesetas;
- que al menos dos de las empresas implicadas realicen en el interior de la Comunidad un volumen de negocios individual superior a 250 Millones de Euros (unos 41.500 millones de pesetas);
- que las empresas afectadas por la operación de concentración no realicen más de las dos terceras partes de su volumen de negocios comunitario en un mismo Estado miembro.

Las cantidades, todavía vigentes, han sido consideradas por las empresas y la Comisión como demasiado elevados y ya desde su aprobación se

⁶⁵ Sentencia del TJCE de 17 de marzo de 1987, As. acum. 142 y 156/84, *British American Tobacco and R.J. Reynolds c. Comisión - Philip Morris-*, Rec. 1987, pp. 4487 y ss.

propuso reducirlas para evitar que una misma empresa que no alcanzase los límites tuviera que acudir a sucesivas autoridades nacionales para una única operación de concentración. En el sector audiovisual, con una baja facturación, los límites eran casi inalcanzables en operaciones normales. Por ejemplo, la compra de Nethold por parte de Canal+ en 1996 no alcanzó los límites establecidos a pesar de que ambas empresas operaban en varios estados europeos, por lo que fue remitida a las autoridades de la competencia nacionales.

Varios Estados miembros, entre los que se encontraban Francia y Gran Bretaña, eran reticentes a aumentar las competencias de la Comisión en materia de concentración mediante un descenso de los límites (Pérez Gómez, 1998b). Como resultado, en la reforma del Reglamento realizada en 1997⁶⁶, la Comisión tuvo que renunciar a reducir los umbrales que determinan la dimensión comunitaria, pero a cambio obtuvo una ampliación en el ámbito de aplicación de la legislación anticoncentración.

Las modificaciones, –actualmente vigentes–, establecen que aquellas operaciones que requieran notificaciones en varios Estados miembros y que además superen unas condiciones específicas pueden acogerse a la autoridad comunitaria. Se trata de incluir aquellos casos en los que la operación de concentración, pese a tener efectos significativos en varios Estados miembros, no tenía sin embargo dimensión comunitaria al no alcanzar los umbrales previstos.

Por tanto, las operaciones de concentración se considerarán también de dimensión comunitaria, aun no alcanzando los umbrales tradicionales, si además cumplen simultáneamente los siguientes requisitos:

- El volumen de negocios mundial del conjunto de las empresas afectadas supera los 2.500 millones de euros, unos 415 millardos de pesetas (la mitad que los primeros umbrales);
- Al menos dos de las empresas afectadas realizan en el interior de la Comunidad un volumen de negocios individual de más de 100 Millones de euros, unos 16 millardos de pesetas;
- El volumen de negocios total del conjunto de las empresas afectadas supera los 100 Millones de euros en cada uno de al menos tres Estados miembros (unos 16 millardos de pesetas);
- Al menos dos de las empresas afectadas realizan individualmente en esos Estados miembros un volumen de negocios superior a 25 Millones de euros, unos 4150 millones de pesetas;
- Las empresas afectadas por la operación de concentración no

⁶⁶ Reglamento CE 1310/97 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento CEE 4064/89 sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (DOCE L 180, de 9.7.1997)

deben realizar más de las dos terceras partes de su volumen de negocios comunitario en un mismo Estado miembro.

En definitiva, si una operación de concentración no alcanza los umbrales originarios o los límites más reducidos introducidos en 1997, la operación queda sometida a los sistemas nacionales de control de concentración.

El Reglamento contempla, sin embargo, algunas excepciones a este principio general de reparto de competencias. Por un lado, existe la posibilidad de que un Estado miembro solicite a la Comisión que aplique el Reglamento a concentraciones que no alcanzan los umbrales definidos anteriormente, pero que puedan crear o reforzar una posición dominante en su territorio; y por otro lado, la Comisión puede remitir a las autoridades de un Estado miembro, previa solicitud de éstas, un asunto que afecte a un mercado definido situado dentro de dicho Estado miembro.

Se reconoce también a los Estados miembros una capacidad extra de control. Si una operación de concentración ha sido aprobada por las autoridades comunitarias, puede ser prohibida por un Estado miembro siempre que sea para proteger intereses legítimos que no son tenidos en cuenta por el Reglamento y que se trate de una acción proporcionada. El Reglamento 4064/89 cita explícitamente en el párrafo 3 de su artículo 21 tres casos: la seguridad pública, el pluralismo de los medios de comunicación y las normas prudenciales (referidas a la estabilidad financiera de bancos, bolsa o empresas de seguros). La situación inversa, aprobar una concentración que ha sido prohibida por la Comisión, no es posible según el ordenamiento comunitario.

10.3.2. Evaluación

Una vez que una operación de concentración tiene una dimensión comunitaria es evaluada por la Comisión a fin de determinar si es compatible con el mercado común. En primer lugar se estudia si la operación supone crear o reforzar una posición dominante efectiva en el mercado común, o en una parte sustancial del mismo. Para ello se delimita el mercado relevante, para lo que se toman en consideración los mercados de producto y geográficos afectados.

De acuerdo con Pérez Gómez (1998b), la determinación del mercado relevante, –geográfico y de producto–, es de gran importancia de cara a delimitar si existe o no una posición dominante. El mercado de producto comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables por razón de sus características, su precio o el uso que pretendan hacer de ellos. El mercado geográfico comprende la zona en la que las empresas implicadas desarrollan actividades, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas, y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas.

Una vez determinado el mercado relevante, la Comisión estudia la

posición que pasarían a ocupar en el mismo las empresas participantes en la concentración una vez que ésta se llevase a cabo, y si pasarían o no a tener una posición dominante, atendiendo a su cuota de mercado, la posición de los competidores, etc. Si la Comisión considera que la concentración crearía o reforzaría una posición dominante, ésta pasa entonces a estudiar si dicha posición dominante supondría un obstáculo significativo a la competencia.

Según el Reglamento, la Comisión debe tener en cuenta entonces la necesidad de preservar una competencia efectiva en el mercado común a partir de una serie de criterios: la posición en el mercado de las empresas participantes, su fortaleza económica y financiera, la competencia real o potencial; la existencia de obstáculos de hecho o de derecho al acceso a dichos mercados; la evolución de la oferta y la demanda; los intereses de los consumidores; o la evolución del progreso técnico o económico. La Comisión, de acuerdo con estos criterios, lleva a cabo una ponderación sobre los efectos positivos o negativos de la operación, y decide sobre su compatibilidad o no con el mercado común.

10.3.3. Procedimiento

Las empresas que lleven a cabo una operación de concentración de dimensión comunitaria están obligadas a notificarlo a la Comisión y a suspender temporalmente su ejecución si no quieren que Bruselas les imponga una multa por falta de notificación. La Comisión lleva a cabo su análisis en dos fases, sometidas a estrictos plazos legales. En caso de silencio administrativo se entiende que aprueba la operación. En la primera fase, la Comisión lleva a cabo un estudio preliminar que debe completar en un mes. Al cabo de los 30 días, debe decidir si aprueba la operación por no presentar problemas en el mercado común, o decide incoar la segunda fase del procedimiento.

En la segunda fase, la Comisión, debe adoptar su decisión en un plazo máximo de cuatro meses desde el inicio del procedimiento. Finalmente, la Comisión puede aprobar la operación sin más o aprobarla con determinadas condiciones, o puede declarar la operación como incompatible con el mercado común. Si decide prohibirla, podrá adoptar sanciones económicas de hasta un 10% de su volumen de negocios anual, o medidas ejecutivas de separación de actividades si la operación ya se ha llevado a cabo.

El Reglamento se ha aplicado hasta la fecha a más de mil quinientas operaciones (Cfr. Gráfico 14), de las cuales la mayoría han sido aprobadas en la primera fase del procedimiento, bien porque no planteaban serias dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, bien porque dejaron de plantearlas después de que las empresas participantes asumieran determinados compromisos. La valoración que desde las empresas y la Comisión se hace del Reglamento y de su aplicación es muy positiva, ya que ofrece importantes ventajas para las empresas afectadas, que se someten a

una sola autoridad que da una decisión definitiva en un plazo muy breve (Alberto Pérez, 1998).

En el sector audiovisual, las decisiones de Bruselas a partir de este Reglamento han configurado el sector audiovisual, aunque sea sólo a partir de la vía negativa. Desde que en 1990 entró en vigor el Reglamento, la Comisión ha prohibido formalmente trece operaciones de las más de 1500 analizadas, cinco de ellas eran al sector audiovisual. En el lado positivo, los servicios de la Comisión también ha aprobado una treintena de operaciones. La filosofía de la acción de la Comisión es clara:

“Asumimos una actitud positiva hacia las nuevas alianzas verticales y horizontales mientras estemos convencidos de que son sinergias y beneficios reales los que subyacen en la lógica de estos movimientos. Si, por el contrario, son consecuencia de una estrategia defensiva para copar los mercados y reducir a los competidores, las reglas de la competencia serán usadas sin dudar para bloquear el acuerdo” (Van Miert, 1997c)

Analizar todas y cada una de las de las decisiones exige una extensión que sobrepasa el objeto de estudio de esta tesis. En los siguientes apartados se describen las más destacadas bajo un orden casi cronológico para concluir con una propuesta de clasificación que las encuadre.

10.3.4. MSG (1994)

La primera decisión negativa de la Comisión en el sector audiovisual, que fue la segunda en la historia del Reglamento 4064/89, afectó al principal mercado europeo, el alemán, y, por tanto, a algunas de las empresas más importantes del continente: el grupo Bertelsmann, Taurus –filial de Kirch– y Deutsche Telekom, por aquel entonces poseedor del monopolio de la red telefónica en Alemania y operador de casi la totalidad de las redes de cable del país. En 1993 deciden crear una empresa conjunta con un capital inicial de 60 millones de marcos, unos 5300 millones de pesetas, a fin de desarrollar la televisión digital. Cada empresa poseía el 33% de la empresa e igual porcentaje en los derechos de voto. Se trataba de combinar la gestión comercial y de contenidos de la televisión de pago, de la que se encargaría Kirch, con la gestión de sus servicios técnicos, asociados como el acceso condicional y la gestión de abonados, de la que se ocuparía Bertelsmann, así como del suministro de la infraestructura técnica necesaria para la oferta de estos servicios, es decir, los descodificadores y el cableado, que sería tarea de Deutsche Telekom.

Todas ganaban. Deutsche Telekom, que ya dominaba en el sector de las telecomunicaciones y en el de los servicios de televisión por cable, se aseguraba su dominio sobre las redes de cable a través de contenidos atractivos. Kirch conseguía distribuir sus derechos y rentabilizarlos, mientras que Bertelsmann podría desarrollar la televisión de pago. Se trataba de dominar conjuntamente el nuevo mercado de la televisión de pago.

La operación fue prohibida en 1994. En la decisión negativa de la Comisión⁶⁷, se distinguió por vez primera el mercado de la televisión de pago de la televisión en abierto. Para la Comisión, las diferencias eran evidentes: existía un control de acceso a través de los descodificadores y los Sistemas de Acceso Condicional (SAC), el modo de financiación era directo (suscripción) no indirecto (publicidad), y la programación era distinta de la TV en abierto. La empresa conjunta también afectaba a otros mercados: el mercado de la explotación de las redes de cable, y el de los servicios administrativos y técnicos destinados al mercado de la televisión de pago (descodificadores, gestión de abonados y SAC). El análisis de la posición dominante de MSG y de sus sociedades matrices condujo a la Comisión a considerar que la operación planeada establecía una posición dominante capaz de afectar a la competencia a nivel comunitario. Tras la creación de MSG, era muy improbable la entrada de nuevos competidores en el mercado de la televisión de pago de Alemania, y tampoco era comercialmente viable que lo hicieran en el de la televisión por cable, dado que MSG reforzaría la posición dominante de Deutsche Telekom.

La Comisión demostró al prohibir la alianza que no estaba dispuesta a permitir una integración vertical total de un mercado que contara con los principales actores del mercado si la competencia futura quedaba severamente amenazada y a pesar de que lo hicieran con la loable intención de desarrollar un mercado todavía virgen. El aviso para navegantes era diáfano: Bruselas no permitiría el cerrojazo de nuevos mercados antes de que tengan una mínima oportunidad para desarrollarse y que sólo se permitiría la integración vertical en la televisión de pago si existía competencia en los mercados horizontales (Ungerer, 1997b).

10.3.5. El caso Nordic Satellite Distribution (1995)

La segunda decisión negativa de la Comisión en el sector del audiovisual llegó un año más tarde y afectó a los países nórdicos. Nordic Satellite Distribution (NSD) era el nombre de una nueva empresa conjunta creada por varios medios de comunicación de gran influencia en Escandinavia. Su objetivo era transmitir programas de televisión vía satélite a las cabeceras de los operadores de televisión por cable y directamente a los hogares que dispusieran de su propia antena parabólica. Entre los principales accionistas de NSD destacaban los principales operadores públicos de telecomunicaciones de la región escandinava: Norsk Telekom, que era el mayor operador de cable de Noruega (30% de mercado), y que ejercía actividades de distribución de televisión de pago en este país así como también controlaba buena parte de la capacidad de transmisión de los satélites dirigidos al mercado nórdico; TeleDanmark dominaba el mercado de la tele-

⁶⁷ Decisión de la Comisión 94/922/CE, de 9.11.1994, MSG Media Services, DOCE L 364/1, de 31.12.1994.

visión por cable de Dinamarca con un 50% del mercado, y además controlaba junto con Kinnevik, la mayoría del resto de la capacidad de transpondedores de los satélites dirigida a los países escandinavos; por último, el mismo grupo de comunicaciones sueco Kinnevik, uno de los principales distribuidores de televisión de pago en los países nórdicos y que poseía una participación importante en el mercado sueco de la televisión por cable y de la televisión en abierto. Su función en NSD era proporcionar contenidos de calidad.

La Comisión prohibió la operación al concluir que la creación de NSD en los términos previstos habría supuesto la creación de una empresa integrada verticalmente que habría abarcado desde la producción de programas de televisión hasta los servicios de distribución al por menor de los canales de televisión de pago. Los servicios de la Dirección General de la Competencia llegaron a la conclusión de que NSD habría supuesto la creación o el reforzamiento de una posición dominante en tres mercados: en el de transpondedores de televisión vía satélite; en el mercado danés de explotación de redes de televisión por cable; y en el mercado escandinavo de la distribución de televisión de pago vía satélite. Para la Comisión, la integración vertical NSD significaba de facto controlar el acceso a estos mercados e impedir la entrada de nuevos competidores en el sector.

10.3.6. El caso RTL/Veronica/Endemol (1995)

La tercer decisión negativa llegó a raíz de una solicitud presentada por el Gobierno neerlandés en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento, en el que se contempla la posibilidad de que un Gobierno eleve a la Comisión casos de concentración, aunque no tengan dimensión comunitaria, siempre que afecten al comercio de los estados miembros. La Comisión inició el examen del caso RTL/Veronica/Endemol en 1995, y estimó que si bien el mercado geográfico de referencia era limitado, pues afectaba únicamente a los Países Bajos, la operación de concentración afectaba a los intercambios de bienes y servicios entre los Estados miembros por tres razones: influía en las condiciones de entrada de nuevos competidores en el mercado neerlandés de emisiones de televisión, repercutía en la adquisición de programas en lenguas extranjeras y, además, porque la empresa madre de una de las empresas concentradas tenía su sede en Luxemburgo (CTL), donde dos de sus canales gozaban de una posición privilegiada al disponer de dos licencias concedidas por el Gran Ducado de Luxemburgo.

El caso en sí suponía la creación de una empresa en participación, denominada 'Holland Media Groep' (HMG), entre RTL 4 y 5 –dos canales comerciales holandeses–, Veronica –canal estatal privatizado en 1995– y Endemol –el productor independiente más importante de Holanda–. Bajo el acuerdo, RTL transfería sus actividades de radiodifusión en los Países Bajos a HMG y, especialmente, sus dos cadenas comerciales RTL4 y RTL5. Para

participar en la empresa conjunta, el servicio público de radiodifusión de Holanda privatizó un canal, rebautizado como Veronica.

Como resultado de su investigación, la Comisión llegó a la conclusión de que la nueva empresa controlaría al menos el 40% del mercado de radiodifusión televisiva de libre acceso en los Países Bajos y más del 60% del mercado de publicidad en televisión. Además, la participación de Endemol en HMG reforzaría la situación de liderazgo de Endemol en el sector de la producción independiente televisiva en Holanda. Por tanto, la Comisión procedió a prohibir la operación. Sin embargo, las disposiciones habituales de suspensión no se aplicaron por provenir de un acuerdo remitido por un Estado miembro. Por consiguiente, en este caso las partes pudieron completar la operación. Tras la Decisión oficial⁶⁸, la Dirección General de la Competencia instó a las partes a proponer medidas destinadas a restaurar en el plazo de tres meses la competencia efectiva en los mercados holandeses de publicidad en televisión y producción de programas.

La concentración pudo finalmente ser aprobada al ser presentada en Bruselas un acuerdo reformado con modificaciones substanciales: Endemol se retiraba de la alianza y RTL5, cadena de interés general, se convertía en cadena temática de información. La operación recibió entonces el visto bueno de la Comisión⁶⁹.

10.3.7. El caso Cablevisión (1996)

De acuerdo con el modelo clásico de Porter, el nivel de competencia en cualquier sector económico viene determinado por cuatro factores: el poder de negociación de los proveedores, de los productos substitutivos, del poder de negociación de los clientes y de la posibilidad de entrada de nuevos competidores (Porter, 1985: 14). En el caso de la televisión digital, donde se necesitan grandes inversiones para desarrollar el producto, es lógico que se intenten anular estos cuatro factores a través de la constitución de oligopolios o monopolios. La aparición de la televisión digital en Europa a partir de 1996 ha proporcionado varios ejemplos de este tipo de comportamiento, que ha obligado a una intervención constante de la Comisión. Quizá uno de los ejemplos más claros es el de Cablevisión, la empresa española fruto de la alianza entre el principal operador de telecomunicaciones del país, Telefónica, con el grupo que monopolizaba la televisión de pago, Sogecable.

En julio de 1995, ambas empresas acordaron fusionar sus actividades relacionadas con la prestación de servicios a operadores de cable, servicios audiovisuales y de televisión en una empresa en participación denominada

⁶⁸ Decisión de la Comisión 96/346/CE de 20.9.1995, RTL / Veronica / Endemol (HMG), DOCE L 134/32, de 5.6.1996.

⁶⁹ Decisión de la Comisión 96/649/CE de 17.7.1996, HMG / RTL (II), DOCE L 294/14, de 19.11.1996.

Cablevisión. Las empresas matrices consideraron que la operación tenía una dimensión meramente nacional, por lo que se presentó a las autoridades españolas y no se notificó a la Comisión. En el último Consejo de Ministros de la etapa socialista celebrado el 1 de marzo de 1996, el Gobierno español autorizó la operación por el poder discrecional que le otorgaba la Ley de Defensa de la Competencia 16/89. La empresa ya llevaba varios meses en funcionamiento.

Sus competidores y la Comisión Europea reaccionaron con rapidez. Antena 3TV denunció la nueva empresa a la Comisión. Bruselas consideró que esta operación de concentración era de dimensión comunitaria, por lo que le debía ser notificada. Los servicios de la Comisión estimaron que, además del volumen de negocios de las empresas afectadas, Telefónica y Canal+ España, debía añadirse la facturación de Canal+ Francia y del grupo Prisa, pues ambos, según la Comisión, controlaban conjuntamente Canal Plus España con una participación accionarial del 25% cada uno. El 29 de marzo de 1996, la Comisión envió un pliego de cargos a Telefónica y a Canal+ España por no haber notificado la operación a la Comisión y haber procedido a la creación de Cablevisión.

Finalmente, ambas empresas notificaron la operación a Bruselas el 31 de mayo de 1996. La Comisión decidió entonces iniciar la primera fase del procedimiento. De la investigación resultante se deducía, por una parte, que la operación de concentración podría tener consecuencias restrictivas al impedir que se introdujeran nuevos competidores en el mercado de servicios audiovisuales a través del cable, y, por otra, que podría retrasar las consecuencias de la próxima liberalización del mercado de servicios de telefonía vocal en España. En resumen, que Canal+ España se haría con el mercado de los contenidos de la televisión por cable, mientras que Telefónica se aseguraba el dominio del mercado del cable, anulándolo como infraestructura competitiva.

El 4 de noviembre de 1996, el comité consultivo sobre operaciones de concentración emitió un dictamen negativo: Cablevisión era incompatible con el mercado común por crear o reforzar las posiciones dominantes de Telefónica y Canal Plus en tres mercados españoles: en el ámbito de las infraestructuras y los servicios de cable, en la televisión de pago y en la telefonía vocal. Tres días después Telefónica y Canal Plus España anunciaron la cancelación de la operación de concentración de Cablevisión, que a partir de ese momento pasaría a ser propiedad al 100% de Sogecable, y la disolución de la alianza estratégica entre ambas empresas. Ante la ruptura, la prohibición formal de la operación desde Bruselas no llegó a producirse.

10.3.8. El caso 'Télévision Par Satellite' (1998)

Bruselas presentó una postura muy distinta ante la creación de una empresa conjunta en Francia para competir con el líder del mercado de la

televisión de pago. No se trataba de un acuerdo para cerrar el mercado, sino para abrirlo. La plataforma digital vía satélite TPS fue constituida en 1996 a partir de una asociación entre cuatro canales de televisión franceses (M6, France 2, France 3 y TF1), el grupo de comunicación CLT-UFA, la operadora pública de telecomunicaciones, France Télécom, y la de servicios Suez-Lyonnaise des Eaux. Su objetivo era ofrecer servicios de televisión de pago a abonados al satélite y a operadores de redes de cable. La plataforma entraba en competencia con la del grupo Canal+, 'Canal Satellite'.

La Comisión se mostró desde el principio favorable a la creación de un nuevo operador, pues esta operación impulsaría la competencia en los servicios de televisión de pago de Francia. Bruselas aprobó la operación y, en pro de la competencia, también dio el visto bueno a las exigentes condiciones impuestas a los accionistas de TPS entre las que destacaban la prohibición de participar en proyectos de asociación similares y la obligación de otorgar a TPS un derecho de tanteo y retracto sobre los programas producidos por las cadenas de sus socios y la posibilidad de veto al ser ofrecidos a terceros. La Comisión, sin embargo, limitó a tres años la obligación impuesta a los cuatro operadores de televisión en abierto de conceder a TPS derechos de distribución exclusiva. Es decir, que en tres años las cadenas TF1, M6, France 2 y France 3 podrían negociar con Canal Satellite para ser incluidas en su paquete (CE, 1999f: 39).

10.3.9. El caso Premiere: los vínculos verticales (1998)

El anuncio en diciembre de 1997 de la alianza de los dos principales grupos televisivos alemanes (Bertelsmann y Kirch) junto con el principal operador de telecomunicaciones alemán, Deutsche Telekom repetía casi punto por punto la operación que cuatro años antes se había intentado con MSG. Igual que entonces, la Comisión prohibió finalmente la operación a pesar de las fuertes presiones y negociaciones de último minuto para salvar el acuerdo.

En sentido estricto se trataba de dos operaciones: la primera consistía en adquirir el control de la cadena de pago analógica Premiere entre CLT-UFA y Taurus, filial del grupo Kirch. Ambos grupos también se repartirían la sociedad Betadigital. La segunda alianza suponía el control conjunto de BetaResearch por parte de CLT-UFA, Taurus y Deutsche Telekom. El proyecto contemplaba el abandono de la comercialización de los servicios de televisión de pago digital del grupo Kirch, DF1, y su transferencia a Premiere, principal operador de televisión de pago analógico de Alemania. Estaba previsto igualmente que Kirch cedería a Premiere programas, a través de sublicencias de derechos televisivos, y su tecnología utilizada en DF1, que sería licenciada en exclusiva a la empresa BetaResearch para Alemania, Suiza y Austria. Deutsche Telekom participaba en BetaResearch para asegurarse las licencias necesarias del sistema de acceso condicional de DF1, y así ser capaz

de crear una plataforma técnica capaz de transmitir digitalmente programas de televisión de pago a través de las redes de cable, de gran importancia en Alemania (Aubel, 1998)

Ambos asuntos plantearon graves problemas de competencia al crearse una posición dominante a través de vínculos de mercado verticales. Desde la Comisión se consideró que la operación crearía o reforzaría una posición dominante en dos mercados: el de la televisión de pago y en el de los servicios técnicos de televisión de pago. Premiere se haría con una posición de dominio en el mercado en lengua alemana de televisión de pago al sumar sus activos a los de DF1. La combinación de una amplia base de clientes junto con los importantes recursos de programas de Kirch y CLT-UFA habría impedido, en opinión de la Comisión, que otras empresas desarrollasen una plataforma alternativa, dado que la entidad fusionada estaría en condiciones de fijar las condiciones en que otras empresas podrían introducirse en el mercado alemán de la televisión de pago.

Por lo que respecta a los servicios técnicos de la televisión de pago, la posición dominante de la nueva empresa sería casi absoluta. Premiere se hubiera convertido en proveedor dominante de estos servicios para la televisión vía satélite y en el único proveedor de los mismos para la televisión de pago por cable. En concreto, la tecnología de acceso condicional de BetaResearch y su descodificador se convertirían en un estándar. El desarrollo de una tecnología alternativa era poco probable. Cualquier otro proveedor de servicios tendría que obtener una licencia de BetaResearch, con lo que, una vez más, la empresa fusionada podría cerrar el mercado a los competidores.

Por lo que respecta a las redes de cable, Deutsche Telekom era el principal cableoperador de Alemania, pues contaba en 1998 con cerca del 92% del mercado del cable, es decir, 16,6 millones de abonados (EAO, 1998:39). Según la Comisión, la fusión habría hecho aún más difícil que otros operadores de redes de cable pudiesen competir, puesto que habrían tenido que adoptar el modelo de transmisión transparente de Deutsche Telekom para la televisión digital de pago.

En consecuencia, las entidades fusionadas habrían estado en condiciones de actuar con independencia de los competidores en todas las etapas principales de la prestación de servicios de televisión digital de pago. Bruselas, y en particular el Comisario Van Miert, manifestaron su firme oposición. Las empresas implicadas presentaron una serie de modificaciones para salvar la operación: abrir a terceros el 25% de los derechos de televisión de pago adquiridos a los estudios norteamericanos; separar las ofertas del paquete básico de los canales premium; cooperar con los operadores de cable independientes para que pudieran establecer sus propias relaciones comerciales con los abonados de Premiere; licenciar a terceros el sistema de

control de acceso y poner a disposición pública el interfaz de programación de aplicaciones (IPA).

Los compromisos fueron considerados como insuficientes por la Comisión. En un intento de salvar el acuerdo y ante la enorme presión política y económica del caso y en un gesto excepcional, la Comisión sugirió las condiciones que hubieran permitido salvar el proyecto (habitualmente Bruselas nunca ofrece soluciones, sino que acepta o rechaza las propuestas que le presentan las partes). La principal condición era que Deutsche Telekom cediera su red de cable a proveedores de contenido independientes que, por ejemplo, pudieran incluir sus propios canales de pago por visión junto con los de Premiere⁷⁰.

Kirch estaba dispuesto a aceptar esta última condición, pero CLT-UFA se negó por considerar inviables económicamente las modificaciones propuestas, por lo que la única alternativa fue la prohibición (CE, 1999f: 61).

La decisión de la Comisión levantó muchas críticas. Se afirmaba que su intervención en un sector en plena expansión tecnológica se limitaba a apreciar las situaciones desde el único punto de vista de la competencia, sin considerar suficientemente los aspectos vinculados a la política industrial y al desarrollo tecnológico. Sin embargo, la prohibición no ha provocado la catástrofe tecnológica que las empresas aseguraban que sucedería si no se autorizaba la operación.

La decisión comunitaria desencadenó la reestructuración de todo el mercado audiovisual alemán: en la primavera de 1999, Bertelsmann anunció que abandonaba Premiere y se centraba en la televisión en abierto con CLT-UFA. Kirch tras adquirir el resto de las acciones de Premiere, lo fusionó con su canal DF1 para crear su servicio "PremierWorld". En diciembre de 1999, entra Murdoch en el accionariado de Kirch. En agosto de 2000, Kirch fusiona dos de sus cadenas en abierto de más éxito en Alemania, Pro Sieben y Sat 1.

La concentración del mercado de la televisión de pago en manos del grupo Kirch parece indudable, y sin embargo las autoridades antimonopolio aprobaron esta vez tanto la operación de compra de Premiere como la entrada de Murdoch en el grupo bávaro. Para los expertos, la razón estriba en que la prohibición del acuerdo entre Kirch y Bertelsmann puso fin a las posibles intereses oligopólicos entre los dos principales grupos de comunicación alemanes y permitió establecer unas condiciones competitivas en el mercado de la televisión alemán al tener que competir Bertelsmann y Kirch, sobre todo en el mercado de la televisión en abierto (Holznagel y Grünwald, 1999).

El Grupo Kirch disfruta de un monopolio teórico en el mercado de la

⁷⁰ El País, 28 de mayo de 1998.

televisión de pago, pues la televisión por cable alemana, que llega al 50% de la población, supone una cuota mensual que es de facto una fórmula de televisión de pago en la que se paga por cantidad de canales más que por calidad. Para romper este monopolio teórico, la Comisión tendrá que esperar a la entrada de BSkyB en el grupo Kirch, que le permitirá abrir el mercado a terceros y proteger un nuevo mercado, el de los servicios interactivos.

10.3.10. Kirch/BSkyB (2000)

En diciembre de 1999, Kirch –apremiado por la necesidad de capital para relanzar una vez más su televisión de pago digital– cede el 24% de su empresa dedicada a Televisión de pago, “KirchPay TV” a BSkyB a cambio de 240 millardos de pesetas, casi un tercio en efectivo y el resto en acciones de BSkyB⁷¹.

Para la Comisión, la operación presentaba varios peligros: el primero, que imposibilitaba la entrada de BSkyB en el mercado alemán de la televisión de pago como competidor de Kirch, al menos a medio o corto plazo. El segundo, que la operación fortalecía la posición dominante de ‘KirchPayTV’ gracias a la aportación de capital, tecnologías y técnicas de comercialización de BSkyB. Por último, se creaba una posición de dominio en el nuevo mercado de los servicios interactivos digitales en televisión gracias a la experiencia de BSkyB con Open TV. Además, el descodificador de Kirch podía convertirse en el estándar alemán para ofrecer estos servicios, como ya lo era en la televisión de pago. Como el descodificador de Kirch era de tecnología propietaria, cualquier otra empresa que quisiera proporcionar servicios interactivos a los clientes del d-box dependería de la benevolencia de su competidor, Kirch.

Para evitar el dominio en el mercado de la televisión de pago y en el de los servicios digitales interactivos, Kirch PayTV se comprometió ante la Comisión cumplir varias medidas. La primera consistía en permitir a los proveedores de servicios interactivos de televisión digital o de televisión de pago establecer sus propias plataformas tecnológicas y competir con Kirch mediante el libre acceso a sus canales de televisión de pago. También se comprometió a permitir la fabricación de descodificadores que además de su sistema de acceso condicional propietario pudieran tener otros sistemas de acceso condicional. Además, se impuso a la empresa alemana un compromiso para facilitar la negociación de los acuerdos Simulcrypt. Otro tipo de medidas se dirigían a facilitar el acceso de los proveedores de servicios interactivos a la plataforma de Kirch a través de de la Plataforma Doméstica Multimedia –en inglés, ‘Multimedia Home Platform’ (MHP)–. De esta manera, los operadores independientes podrán desarrollar aplicaciones interactivas para el descodificador de la empresa bávara.

⁷¹ El País, 7-12-1999.

Los compromisos eran, según la Comisión, capaces de reducir las barreras de entrada que presentaba inicialmente la operación y, por lo tanto, eliminaban los temores respecto a la creación o fortalecimiento de una posición dominante. En marzo del 2000, Bruselas aprobó la operación⁷².

10.3.11. El caso 'British Interactive Broadcasting' (BiB) (1999)

El caso BiB muestra cómo la Comisión es favorable a las alianzas que tengan por objetivo desarrollar nuevos mercados o servicios sobre todo si se garantiza que las empresas aliadas no intenten extender su dominio de su mercado de origen a uno nuevo. El Reino Unido presenta el mercado del audiovisual más desarrollado de Europa: posee plataformas de televisión digital por satélite, cable y herziana desde noviembre de 1998. Para desarrollar los servicios interactivos para cada una de estas plataformas y también para subvencionar el descodificador, BSKyB, British Telecom, Midland Bank y Matsushita unieron fuerzas en junio de 1997 para crear la British Interactive Broadcasting (BiB).

El proyecto contemplaba la subvención del descodificador, y amortizar su coste a través del comercio derivado de los servicios ofrecidos: telecompra, servicios de información y juegos. El acceso a BiB estaría controlado por los sistemas de acceso condicional de BSKyB. El espectador navegaría a través de una guía electrónica de programación (GEP) desarrollada también por BSKyB.

En este caso, el principal elemento de preocupación planteado por la Comisión era que la operación eliminaba a British Telecom y a BSKyB, dos de las empresas fundadoras de BiB, como competidores potenciales en el mercado de servicios interactivos de la televisión digital. Tras consultar con las partes implicadas, la Comisión planteó varias condiciones para poder compatibilizar las ventajas de la innovación en servicios interactivos que representaba BiB y la garantía de que esta empresa conjunta no impediría el desarrollo de servicios competidores. En particular y dado que la principal competencia a British Telecom procedía de las redes de cable, se debía garantizar que los operadores de cable dispondrían de acceso suficiente a los descodificadores subvencionados de BiB, así como a las películas y cadenas de deportes de BSKyB, y que se diera la posibilidad de desarrollar en el mercado descodificadores distintos de los de BiB.

Bruselas impuso además otro conjunto de compromisos de carácter estructural como la separación legal de las divisiones de servicios respecto a la división encargada de recuperar la financiación de los descodificadores, así como la supresión de la exclusividad sobre la GEP. Por último, se imponía el deber de ofrecer información sobre el mecanismo de recuperación de la

⁷² Nota de prensa de la Comisión Europea, IP/00/279, "Commission authorises the participation of BSKyB in KirchPayTV", 21-3-2000.

financiación de los descodificadores (CE, 1999f: 40; CE, 2000d: 26)

10.3.12. AOL y Time Warner (2000)

La fusión de los dos gigantes norteamericanos anunciada en enero del 2000 supuso para los servicios de la competencia de la Comisión enfrentarse a la mayor fusión de la historia. Se trataba de aprovechar las sinergias entre los contenidos de la marca Time Warner (música, noticias, películas, etc.) y la red de distribución de Internet de AOL. La operación suponía un cambio cualitativo en la tipología de la integración de las empresas de comunicación (Cfr. Capítulo IV, punto 2.2.5).

En Europa, la presencia de AOL era importante, pues estaba presente en la mayoría de los países como proveedor de servicios de internet. Sin embargo, como carecía de infraestructura de banda ancha propia, Bruselas consideraba que su dominio no era probable. Por lo que respecta al mercado de internet de contenidos de pago distintos de los musicales (películas, programas de televisión,...), la Comisión también consideró que no había peligro, pues los contenidos de Time Warner no pueden considerarse dominantes en Europa. Más peligrosa para la libre competencia era el dominio de AOL en el catálogo de derechos musicales en Europa. Una alianza reciente con Bertelsmann, –AOL Europe– por la que ambas empresas integraban la promoción, distribución y ventas de sus ediciones musicales, había fortalecido su posición hasta controlar un tercio de los de derechos de edición musical en Europa (CE, 2001b).

Para la Comisión era muy probable que la nueva entidad hubiese gozado de una posición dominante en el mercado emergente de música en línea a través de Internet al controlar los contenidos. La nueva entidad sería capaz de dictar la condiciones para la distribución de archivos de audio en Internet, así como formatear la música de Time-Warner y de Bertelsmann de forma que sólo fuese compatible con el reproductor musical de AOL (Winamp) y dejar así al margen a los otros reproductores musicales competidores. En sentido contrario, Winamp sí que podía reproducir la música codificada con formatos no exclusivos. Por consiguiente, debido a las limitaciones técnicas de otros reproductores, la nueva empresa también habría podido imponer a Winamp como reproductor musical dominante.

La Comisión finalmente aprobó en octubre de 2000 la operación gracias a un conjunto de compromisos destinados principalmente a romper los vínculos entre Bertelsmann y AOL.

“Con la mayor empresa mediática de Europa, particularmente su principal unidad musical BMG, libre para competir sola, la Comisión llegó a la conclusión de que AOL/Time Warner no tendría la suficiente masa crítica para dominar el mercado”⁷³

⁷³ Nota de prensa de la Comisión, IP/00/1145, “La Comisión aprueba con condiciones la

10.3.13. Vivendi/Canal+/Seagram (2000)

El anuncio de Vivendi de la compra del Seagram en junio de 2000 y su fusión con el grupo Canal+ provocó un número ‘significativo’ de denuncias ante la Comisión Europea⁷⁴. El asunto Vivendi/Canal+/Seagram planteaba a priori serias dudas de ser compatible con el mercado común. La fusión afectaba tres mercados: los mercados de televisión de pago (en el que Canal+ es el operador europeo dominante), en el mercado europeo de portales y en el mercado nuevo de música en línea.

En el mercado de televisión de pago, la Comisión llegó a la conclusión de que el probable acceso exclusivo de Canal+ a las películas de calidad producidas por Universal habría reforzado, por un lado, la posición dominante de que ya gozaba en Francia, España, Italia, Bélgica y los Países Bajos y, por otro, creado una posición dominante en este mismo mercado en la región nórdica.

A fin de salvar el acuerdo, el grupo franco-canadiense se comprometió permitir el acceso de los competidores a la producción y coproducción de películas de Universal. En concreto, Canal+ no podía disponer de más del 50% de los denominados derechos de ‘first window’ (primera exhibición en televisión) de la producción y coproducción de Universal. Este compromiso tiene una vigencia de cinco años y afecta a los mercados nacionales donde Canal+ desarrolla su actividad: Francia, España, Italia, Bélgica, los Países Bajos y los países escandinavos. Además, Vivendi se comprometió a deshacerse de su 22,7% de acciones de BSkyB, para impedir que las relaciones especiales entre el operador británico con la productora Fox no pudieran ser utilizadas por Vivendi para conseguir tratos de favor en la adquisición de derechos. Ambos compromisos, reducen la posibilidad de influencia de Canal+ sobre los otros estudios norteamericanos y eliminan la posibilidad de una posición dominante.

En el mercado de música en línea, la operación presentaba dificultades de compatibilidad con la libre competencia. Al sumar los contenidos musicales de Universal al portal multiacceso de Vivendi (Vizzavi) la transacción suscitó también serias dudas por lo que respecta a la creación de una posición dominante en el mercado de portales y en el de música en línea. Las dificultades se resolvieron mediante el compromiso de Vivendi de conceder a los portales competidores acceso durante cinco años a los contenidos musicales en línea de Universal.

fusión AOL/Time Warner”, 11-10-2000.

⁷⁴ Nota de prensa de la Comisión, IP/00/1162, “La Commission autorise la fusion entre Vivendi Canal+ et Seagram sous réserve de conditions”, 13-10-2000.

10.4. Conclusiones y tendencias

Todo intento de encuadrar y clasificar las actuaciones de la UE en materia de control de operaciones de concentración implica realizar una simplificación. Un sistema basado en el análisis del caso individual hace difícil elaborar unas tendencias generales con un elevado grado de validez. Hecha esta salvedad, creemos que la aplicación de la política comunitaria de la competencia al sector audiovisual muestra un conjunto de constantes que se describen a continuación.

Como han repetido frecuentemente los principales responsables de la aplicación de la política de libre competencia de la UE, la Comisión no se opone a que se creen grandes grupos de comunicación a escala europea, mientras no supongan una restricción de la competencia (Pons, 1996; Ungerer, 1997b; Aabel, 1998). En el caso del desarrollo de nuevos servicios o mercados, la Comisión también valora positivamente la integración empresarial, pero siempre que el mercado queda abierto a futuras empresas que deseen explotar los nuevos mercados o servicios.

Encontrar el equilibrio entre la concentración y la protección de la competencia en el sector de la comunicación y más concretamente en el mercado de la televisión de pago se ha revelado difícil ante los intereses económicos e industriales en juego. La toma de posición ha sido más complicada para la Comisión que para la Dirección General de la Competencia, partidaria acérrima de la competencia como medio de fortalecer realmente a la industria europea. A la unidad especializada en el control de las operaciones de concentración, denominada 'Merger Task Force', y a su Comisario, sea el anterior Van Miert o el actual Monti, no les tiembla el pulso a la hora de prohibir operaciones en este sector. Las presiones sufridas en el caso Premiere son minúsculas si se comparan a las sufridas por la fusión entre Boeing y McDonnell-Douglas, por ejemplo. En cambio, desde la Comisión el interés de otros Comisarios por una política industrial fuerte y de rápido desarrollo tecnológico hace que no se perciba las ventajas de una política de protección de la competencia eficaz y que se prefiera favorecer a los grandes grupos a partir de una base nacional aunque sea a costa de ciertas ineficacias.

Ante las operaciones de integración empresarial para desarrollar la televisión de pago, la Comisión podía adoptar dos estrategias: o bien, oponerse, por considerar que la concentración de ese tipo crearía una posición dominante que haría imposible la entrada en el mercado de nuevos operadores en el futuro; o bien, aprobarlas con la justificación de que se trata de un 'monopolio natural', por las elevadas inversiones necesarias y por la pequeñez de los mercados nacionales que impide la competencia entre varios operadores. De este modo, pueden ofrecerse nuevos servicios a los ciudadanos, aunque los precios pueden estar fijados en detrimento de los consumidores. Los Comisarios Oreja y Bangemann eran partidarios de esta

segunda opción (Oreja, 1997a), mientras que Van Miert y Brittan preferían una firme aplicación de las leyes de la defensa de la competencia. Según estos últimos, la creación de los grandes grupos europeos de comunicación no podía realizarse a partir de unos mercados nacionales cerrados, sino por la competencia efectiva de los grupos en cada mercado nacional⁷⁵.

El elevado número de prohibiciones en el sector audiovisual muestra que la política de la competencia ha sido crucial en el sector de la televisión, y más concretamente en la televisión de pago (McCallum, 199). Tras el análisis de las decisiones de la 'Merger Task Force' se pueden deducir las siguientes líneas generales:

- Las alianzas entre empresas de diferentes países con mercados geográficos distintos son autorizadas, casi sin condiciones
- Las alianzas entre empresas de un mismo país con poca o nula actividad en la televisión de pago son autorizadas con ciertas condiciones
- Las alianzas entre empresas con fuertes posiciones de dominio en sus mercados de origen y que deseen desarrollar un nuevo mercado, normalmente la televisión de pago, se prohíben. La inclusión en la alianza de un operador de telecomunicaciones dominante, sea público o privado, perjudica las posibilidades de aprobación
- Las alianzas entre empresas para desarrollar nuevos servicios interactivos se aprueban siempre que se deje libre el acceso a terceros
- Las alianzas en las que participa un operador de telecomunicaciones dominante, sea público o privado, junto con el principal o los principales operadores privados de televisión en abierto o de pago son prohibidas.

Con el fin de establecer un esquema útil, se presenta en la siguiente tabla, un encuadre de las principales alianzas evaluadas por la Comisión a partir de estas líneas generales. Además, se especifica el resultado –aprobadas o prohibidas–, el sector de la cadena de valor afectado –contenidos, acceso o transmisión– y el tipo de integración –vertical u horizontal–.

⁷⁵ El País, 26-5-1998; El País, 27-5-1998.

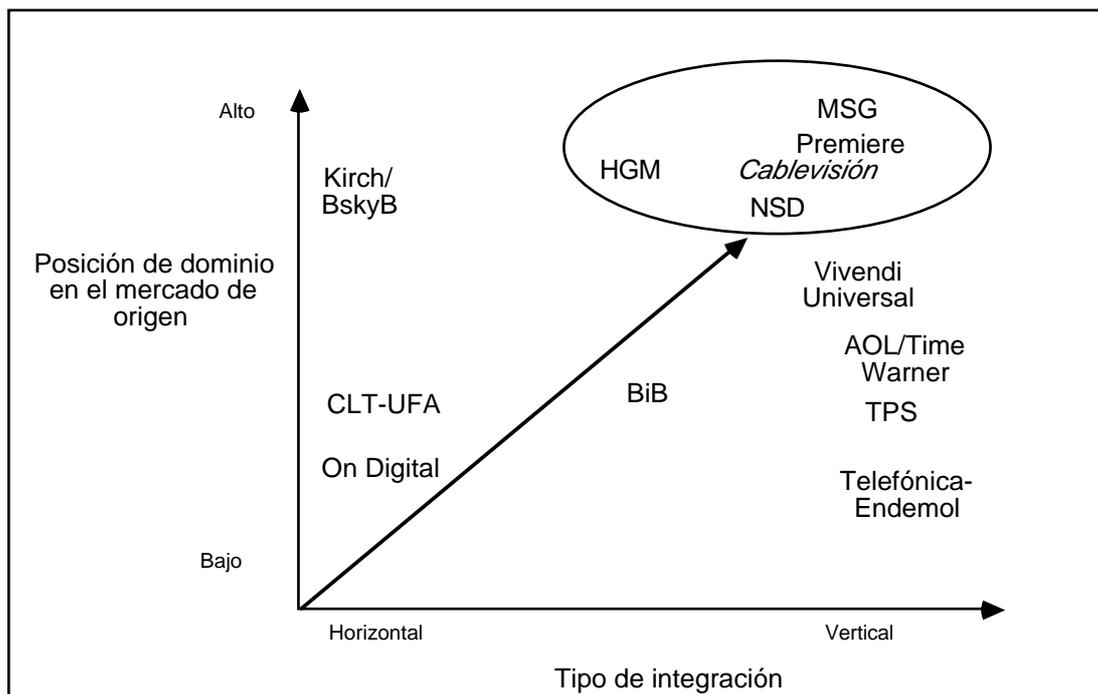
Tabla 33: Clasificación de las operaciones de concentración en el sector audiovisual

	Operaciones	Resultado	Sector	Tipo
Alianzas entre empresas de diferentes países con mercados geográficos distintos	CLT-UFA (Belgo-Alemana)	Aprobación 1996	Contenido	Horizontal
	Telefónica Endemol (Hispanoholandesa)	Aprobación 2000	Contenido	Vertical
	Kirch / BSkyB (Alemania)	Aprobación 2000	Financiero	Horizontal
Alianzas entre empresas de un mismo país sin actividades en la TV de pago	Télévision Par Satellite – TPS (Francia)	Aprobación 1998	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	BDB “On Digital” (Gran Bretaña)	Aprobación 1999	Contenido, infraestructura y acceso	Horizontal
Alianzas entre empresas con fuertes posiciones en sus mercados de origen	Premiere (Alemania)	Prohibición 1998	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	MSG Media services (Alemania)	Prohibición 1994	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	NSD (Sueco-danesa)	Prohibición 1995	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	RTL/Verónica/ Endemol (Holanda)	Prohibición 1995	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	Cablevisión (España)	Retirada 1997	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
Alianzas entre empresas para desarrollar nuevos servicios	AOL / Time Warner (EE.UU)	Aprobación 2000	Contenido, infraestructura y acceso	Vertical
	BiB (Gran Bretaña)	Aprobación 1998	Contenido y acceso	Vertical
	Vivendi/Universal (Franco-canadiense)	Aprobación 2000	Contenido, infraestructura y acceso	Horizontal

Fuente: Elaboración propia a partir de McCallum, 1999.

Si se pretende plasmar gráficamente los efectos de esta clasificación tiene sobre las decisiones de la Comisión Europea, el resultado es la Figura 11. Ante cualquier operación, cabe tomar en consideración dos variables: el grado de dominio en el mercado de origen de las empresas integradas y el tipo de integración –vertical o horizontal– así como su intensidad. Cuando la integración es muy vertical y la posición de dominio en el mercado de origen es muy elevada, la prohibición de la Comisión es casi automática (son los casos enmarcados en un círculo de la Figura 11). En cambio, cuando una de las dos variables falla, la concentración es posible: si la posición de dominio en las empresas de origen es alta como Kirch-BSkyB o mediana como CLT-UFA, pero no existe integración vertical, la integración se aprueba con ciertas condiciones. Si la integración vertical es alta, pero la posición de dominio es débil o media la operación se aprueba con ciertas condiciones: es el caso de Vivendi Universal o AOL/Time Warner. En el caso de que ambas condiciones no se cumplan como On Digital (unión de Granada y Carlton para desarrollar la televisión digital terrestre), la aprobación es considerada como pro-competitiva y es aprobada por la Comisión.

Figura 11: Los dos factores de prohibición de una operación de concentración por la Comisión



Fuente: elaboración propia

En definitiva, Herbert Ungerer explica cuál es la lógica que se esconde detrás de la actuación de la Comisión:

“La integración vertical entre productores de contenido y propietarios de infraestructura o distribuidores será autorizada sólo si se asegura el libre acceso de otros competidores a la red. Además la UE exige la separación funcional y de contabilidad de cada división: producción de contenido, cuotas de acceso, cobro por el uso de infraestructura. En resumen, la prohibición de

una integración vertical dependerá del número de competidores en horizontal. Por eso es tan importante para la Comisión Europea la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y la fecha mágica de 1998” (Ungerer, 1996b) [El subrayado es nuestro].

De cara a las tendencias de futuro, la Comisión piensa aplicar la política de la competencia en tres puntos concretos. En primer lugar, las empresas dominantes en un mercado no deberían poder ampliar esta dominación a los mercados afines. Un ejemplo de ello lo constituye una posición dominante en la propiedad de películas y derechos deportivos que se utilice para obtener una posición de dominio en la televisión de pago y en los servicios interactivos de televisión digital. En segundo lugar, la Comisión no aceptará que se concentre un excesivo poder de mercado en las manos de uno o de un escaso número de operadores de tal forma que aquél o éstos puedan controlar el acceso a los mercados existentes o emergentes. Por último, las empresas que controlen un importante instrumento de acceso como puede ser un descodificador, una guía de programación electrónica, un bucle local de telecomunicaciones o un navegador de Internet podrán verse obligadas a cumplir condiciones más exigentes para la autorización de cualquier operación que notifiquen a la Comisión (CE, 2000d: 34).

10.5. Conclusiones

La política comunitaria de la competencia no persigue como objetivo el conseguir un mercado en perfecta competencia. A los representantes comunitarios les gusta decir que la política de la competencia no es un fin, sino un medio para conseguir la integración y cohesión económica y aumentar los niveles de vida europeos. Como tal y como ya hemos explicado en el capítulo III, a veces coincide con las necesidades del pluralismo al asegurar la pluralidad de medios. En el campo audiovisual, la actuación de las autoridades comunitarias ha sido considerable, sobre todo en el campo de la televisión de pago. Detrás de esta actuación se esconde una voluntad explícita de proteger ciertos valores más allá de los económicos. Por ejemplo, Herbert Ungerer, uno de los principales funcionarios de la Dirección General de la Competencia, explicaba una función extra de la política de la competencia en el entorno de los nuevos servicios y más concretamente de la televisión digital:

“Un segundo desafío para las leyes de la Competencia comunitarias en este sector será su capacidad para asegurar la emergencia de estructuras abiertas en el ámbito de los medios, donde los nuevos desarrollos tienden a escapar de la legislación nacional tradicional que regula las concentraciones de medios de comunicación y garantiza el pluralismo de los medios” (Ungerer, 1996).

Además de esta función añadida, la Comisión siempre ha sido consciente de la necesidad de otras medidas paralelas a la política de la competencia para proteger ciertos intereses públicos como el pluralismo y el servicio universal en las telecomunicaciones (Ungerer, 1996a). En todo caso, se

percibe en algunos textos que las fusiones en el sector del audiovisual son evaluadas con una perspectiva distinta a las demás operaciones. Ya en 1992, Monica Aubel, funcionaria de la Dirección General de la Competencia, señalaba que *“la Comisión es consciente asimismo de la tarea cultural que asume el sector audiovisual y de las debilidades estructurales que sufre Europa: mercado de dimensiones reducidas, gran fragmentación, fuerte competencia extracomunitaria, etc. Es por ello que la Comisión, en su apreciación de los asuntos que le son enviados a examen matiza la aplicación estricta de las reglas de competencia teniendo en cuenta la situación del sector”* (Aubel, 1992: 29). La actitud de la Comisión ha sido de extremar la vigilancia en el sector, y como consecuencia se ha mantenido un mercado bastante abierto sobre todo en el mercado de la televisión de pago.

En definitiva, la política de la competencia comunitaria muestra como a veces entre sus efectos se encuentra la protección del pluralismo de oferta al impedir concentraciones empresariales que repercutirían en una menor pluralidad de actores en un determinado segmento del mercado de la comunicación.

11. Conclusiones

El análisis de las seis políticas comunitarias que afectan al pluralismo pueden ser agrupadas bajo el nombre de política audiovisual, si entendemos ésta en un sentido amplio. En su significación más estricta, la política audiovisual europea debería reducirse a la armonización (Televisión sin Fronteras), a los programas de apoyo (MEDIA), y a la regulación de estándares (Televisión digital). Sin embargo, hemos incluido la convergencia, la política de la competencia y la política respecto a la televisión pública, porque sus efectos sobre el audiovisual y la televisión son tan o más importantes que la política audiovisual clásica europea.

La tarea de evaluar conjuntamente los seis elementos que componen la política audiovisual europea supone efectuar un ejercicio de simplificación. Siempre es difícil establecer unas líneas de actuación política constantes a lo largo de una década. Hecha esta salvedad, la tendencia que se percibe en la década de los años ochenta es un descenso del grado de intervencionismo de las instituciones comunitarias en las cuestiones audiovisuales, sino es para impulsar la liberalización del audiovisual. Es la integración negativa de la que ya hablaba Dyson (1993: 78). La posibilidad de integración de las políticas audiovisuales nacionales, creída posible y deseada a principios de la década de los noventa, ha quedado bastante limitada al llegar al fin del milenio. La propia evolución de las instituciones comunitarias, con la pérdida de poder de la Comisión, en favor de los Estados, explica también el retroceso de la política ‘dirigiste’ de Bruselas. Como consecuencia el intervencionismo comunitario en la política audiovisual ha descendido.

Otro rasgo de la política comunitaria que traspasa conceptos y temas durante la década de los noventa es la tendencia a primar casi exclusivamente las consideraciones industriales sobre las culturales, aunque con mucha frecuencia se aducen éstas últimas para proteger a la industria e implantar medidas proteccionistas. Giordano y Zeller, (1999: 45) critican que *“la dimensión de política cultural queda subsumida en una visión influenciada de forma determinante por criterios económicos, más allá de que buena parte de este debate ha sido deliberadamente confuso al identificar de forma abusiva la defensa de la identidad cultural con el desarrollo de un proyecto industrial de largo alcance”*. Este proyecto industrial de largo alcance está en la base de la actuación comunitaria desde casi los inicios de la política audiovisual europea.

Afirma Crusafon (1999: 525) que las visiones culturales y económicas de la política audiovisual comunitaria son complementarias más que opuestas, pero del estudio de las seis políticas subsectoriales se deduce que es una relación subordinada, que priman las consideraciones industriales, aunque a menudo esta primacía conduzca al fracaso. Por ejemplo, las cuotas comunitarias protegen en teoría intereses culturales (identidad cultural, pluralismo, protección de la infancia), pero en la práctica buscan proteger sobre todo intereses económicos. Pensamos que la propia naturaleza de la Comunidad, organización funcionalista con fines económicos, impedía desde el inicio tratar las consideraciones culturales en el mismo plano que las industriales. La inclusión de nuevas dimensiones culturales y sociales en el Tratado de Maastricht y Amsterdam no ha impedido que el aspecto industrial siguiera siendo prioritario.

Otro de los rasgos de la política audiovisual europea deriva de este carácter industrial prioritario. Las instituciones comunitarias diseñan un proyecto industrial que conviene proteger de la competencia global: es una política proteccionista. Sin embargo, a medida que avanza la década, y al combinarse con la progresiva globalización económica, el proteccionismo va a la baja, como ya advierte Crusafon (1999:522). La necesidad de competir globalmente y de adquirir mercados y tecnologías obligan a abrir el mercado europeo, donde tampoco se ha producido la invasión de empresas norteamericanas que se había predicho a principios de los noventa.

La política audiovisual tecnológica de Bruselas muestra una rectificación tras el fracaso de la Televisión de Alta Definición analógica. La postura proindustria de la directiva 95/47 ha demostrado su eficacia económica al ser Europa el continente líder en televisión digital. En cuanto a sus efectos sobre el pluralismo, podemos decir que han sido tímidos, pero tampoco negativos. La inclusión de la doctrina ONP en los cuellos de botella digitales como IPAS y GEP en la próxima revisión de la directiva podría ser una buena solución para fomentar el pluralismo en el campo de la televisión digital.

La política audiovisual comunitaria de armonización se ha realizado a

través de la Directiva Televisión sin Fronteras. Su impacto directo sobre el pluralismo ha sido escaso. La única provisión que podía proporcionar un mayor pluralismo era la cuota del 10% de producción independiente impuesta a los operadores. El recurso cada vez mayor a la subcontratación de programas por parte de las grandes cadenas ha hecho que este requisito sea ampliamente cumplido. Más importancia ha tenido para el pluralismo el hecho de haber posibilitado la presencia de cadenas paneuropeas (Eurosport, Euronews) y europeas (privadas y públicas), habitualmente transmitidas vía satélite o cable.

En cuanto a la política de apoyo a la industria audiovisual a través del Programa MEDIA su incidencia en el pluralismo ha sido relativamente importante. Su bajo presupuesto le ha impedido un efecto mayor, pero no cabe duda que muchas producciones minoritarias y de pequeños países se han beneficiado de la existencia de las ayudas comunitarias.

La política comunitaria respecto a la Televisión pública parece a priori que tiene un efecto negativo sobre el pluralismo, al poner en peligro la existencia de canales públicos que persiguen objetivos no comerciales. Sin embargo, si se analiza con detalle las emisoras públicas denunciadas (RTVE, France Télévision y la RAI), se corresponden con las emisoras públicas con un objetivo más comercial. De alguna manera, si se lograra reducir su dependencia de la publicidad, tal como ha pretendido la Comisión desde hace varios años, aportarían al mercado televisivo de estos países un mayor pluralismo al tener que diferenciarse de los canales privados.

La política de la competencia ha tenido un papel fundamental en la configuración de la televisión de pago en Europa. Sus acciones han evitado la creación de monopolios importantes en Alemania, Francia, Holanda y los Países Escandinavos. Su impacto en el pluralismo ha sido, pues, positivo, pero indirecto. En la medida que permiten que un mercado quede abierto a la competencia, aumenta la probabilidad de un mayor pluralismo.

Las decisiones de la Comisión sobre la Convergencia, más allá de la mitología sobre el término, también han favorecido el pluralismo al proteger las reglas 'must carry' de las redes de cable y la propuesta de ampliar los principios de red abierta a los cuellos de botella digitales.

En resumen, y para matizar todavía más de acuerdo con los conceptos definidos en el capítulo III, la política europea ha incidido mayoritariamente en el concepto de pluralidad más que en el pluralismo al proteger unas barreras de entrada bajas en el sector televisivo y audiovisual, y mantener un mercado abierto en tecnologías y servicios. Sólo el programa MEDIA y la tasa del 10% de contenido independiente impuesta por la Directiva Televisión sin Fronteras afecta al pluralismo directamente, al tratar de aspectos relacionados con el contenido.

Por tanto, el impacto directo de las políticas audiovisuales europeas sobre el pluralismo es realmente escaso, si bien indirectamente su actuación podría ser considerada positiva al permitir una mayor pluralidad de actores. Es cierto que los efectos buscados por la Unión Europea en las políticas que acabamos de definir son otros: eficiencia industrial y económica, proteccionismo, apertura de mercados... pero una consecuencia es que han contribuido al pluralismo indirectamente al facilitar la existencia de un mercado con más actores, es decir, han potenciado la pluralidad. Sin embargo, si bien la situación '*numérica*' respecto a la de hace diez años muestra una mejora clara en la oferta televisiva, el análisis de los contenidos muestra una homogeneización de la propuesta programática y un retroceso en los estándares de excelencia. Hasta qué punto los beneficios de una mayor pluralidad –criterio cuantitativo– se compensan por la pérdida de calidad –criterio cualitativo– es una tarea que excede los límites de este trabajo de investigación.

En todo caso, la política audiovisual ilustra las dificultades de la UE en la edificación de un espacio audiovisual europeo: el obstáculo lingüístico, las diferencias de los estados, las rápidas evoluciones tecnológicas, las presiones exteriores, las ambigüedades comunitarias, los problemas institucionales, impiden que en la práctica podamos hablar de un espacio audiovisual europeo. Es evidente que de cara a la recepción, sigue sin surgir un espacio audiovisual europeo. Desde la perspectiva industrial, el marco común establecido por Bruselas es cada vez más asumido por las empresas como su área de actuación. Las alianzas entre operadores de distintas naciones empiezan a ser más frecuentes (RTL-Pearson, Kirch-BSkyB).