

La política audiovisual de la UE y su influencia en el sistema televisivo español: la televisión pública y la televisión digital

Dr. Carles Llorens Maluquer

Universidad Autónoma de Barcelona

Carles.llorens@uab.es

Resumen

El artículo analiza, evalúa y explica cómo la política audiovisual de las distintas instituciones europeas ha influido en la configuración del sistema televisivo español, con particular atención a dos casos: la financiación de las televisiones públicas españolas (RTVE y autonómicas) y la conformación del mercado de televisión digital de pago (Sogecable y Telefónica). Considera que es posible hablar de una ‘europeización’ en el sector de la televisión en España, porque las instituciones europeas son ya condición necesaria, aunque en algunos casos no suficiente, para el ordenamiento del sector audiovisual.

Descriptores

Política de medios, Unión Europea, España, Política audiovisual, Medios, Televisión.

Abstract

This article analyses, assesses and explains how the European broadcasting policy made by the different EU institutions have contributed to the configuration of the Spanish television sector. It pays attention to two specific cases: the Spanish Public Broadcasting Service funding (RTVE), and the pay-digital TV Spanish market organization (Sogecable and Telefónica). It considers that it is possible to see some degree of ‘Europeanization’ in the Spanish TV sector, because the European institutions have.

Keywords

Media Policy, European Union, Spain, Audiovisual Policy, Media, Broadcasting, Television.

1. Introducción

Determinar el impacto de las políticas europeas en cualquier sector económico en España no es una tarea fácil si se quiere ir más allá del tópico de que Europa es un actor clave para el sector y de que su influencia es o ha sido globalmente positiva. Pero más allá del “Europa importa” y del “Europa nos beneficia”, sería interesante analizar “cómo” importa y a “quién” beneficia.

En el caso del impacto de la política audiovisual europea en España, los análisis directos han sido más bien escasos, y los indirectos, mucho más frecuentes, podrían agruparse en dos grandes perspectivas. La primera centrada en Bruselas, en sus directivas, decisiones o resoluciones, es decir, basada en el análisis de toda o parte de la política audiovisual europea y su eficacia social o económica, y donde el estudio del impacto en el sistema audiovisual estatal es secundario o irrelevante (Bustamante, 1999; Sierra, 2002; Azpillaga y Idogaya, 2000; Crusafon, 2000; González Encinar, 1996; Moreno, 2004 y Rojo, 2000).

La segunda perspectiva de la centralidad estatal, o bien de un análisis comparado por países del sistema audiovisual de los medios en Europa. En estos estudios, la acción europea rara vez aparece, y si lo hace es para quedar reducida a una variable que es citada como elemento conformador de la política nacional; se trata de análisis de los libros o informes por países, realizados con una mentalidad descriptiva-analítica de rápido consumo dirigida a colmar necesidades de información en el sector: Kleinsteuber, 1986; Hansans-Bredow-Institute, 2000, EIM, 2004, EAO, 2004, IDATE, 2000. En el caso español podemos citar como ejemplos recientes a CMT, 2003; Díaz Nosty 2001 y Bustamante, 2002.

Este estudio, en cambio, intenta enmarcarse en un punto medio entre estas dos perspectivas, a partir de los modelos clásicos de Humphreys (1996) o los más recientes de Moragas, Fernández y López (2002) y Harcourt (2002). Se trata de analizar la política europea del audiovisual en cuanto variable fundamental de un sistema audiovisual

en concreto, en este caso el español, junto con las políticas de comunicación estatales y las autonómicas.

Una segunda consideración es determinar los actores políticos. En este sentido reconocer que la Unión Europea es más un conjunto de instituciones que una entidad monolítica y unitaria no es ninguna novedad. Por tanto, es importante señalar el distinto peso e importancia de las distintas instituciones: la Comisión Europea, y dentro de ella, de sus distintas Direcciones Generales, los Tribunales de Justicia Europeos, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Cada una de ellas ha contribuido, con su matiz particular, a un progresivo proceso de adaptación de las distintas políticas nacionales a un marco europeo de referencia en materia audiovisual. Un proceso de adaptación que se ha dado en la mayoría de sectores económicos y que desde la ciencia política se ha venido a denominar ‘europeización’. Este proceso conlleva habitualmente tres consecuencias: una redefinición de los problemas políticos estatales, la aparición de nuevos problemas políticos, y un recurso ideológico para el cambio o el mantenimiento de las estructuras políticas nacionales (Harcourt, 2000).

Como veremos en el caso español, la aparición de las autoridades comunitarias como un nuevo actor en el sistema audiovisual nacional ha provocado los tres efectos citados. Bruselas ha obligado a una redefinición del sector (Política de la competencia: Cablevisión, fusión Sogecable-Vía Digital), ha planteado nuevos problemas políticos (la financiación de RTVE), y se ha erigido en un recurso ideológico para el cambio o el mantenimiento de las políticas de medios, como en el caso de la “guerra digital” de 1997.

En este artículo nos centraremos, por razones de espacio, en los dos primeros elementos que han impactado en la configuración del sistema audiovisual español: la política respecto a los monopolios televisivos, sean éstos públicos o privados. Es decir, en el debate de la televisión pública y en la configuración del mercado de la televisión de pago en nuestro país, dos aspectos muy vinculados a la aplicación del derecho de la competencia.

Es cierto que este análisis de la influencia de la política europea en el sistema audiovisual español queda cojo al limitarse a dos aspectos muy concretos. Para una comprensión global del fenómeno sería necesario estudiar el impacto de las decisiones de Bruselas sobre los derechos de

televisión deportivos (AudiovisualSport), o la aplicación e incidencia de las diferentes versiones de la Directiva Televisión sin Fronteras, o cómo la industria televisiva y cinematográfica estatal ha aprovechado el programa MEDIA. Sin embargo, la limitación de espacio obliga a centrar este artículo en los aspectos en los que la acción de la Unión Europea ha sido más importante. Antes, sin embargo, es necesario conocer aunque sea mínimamente las bases de la actuación política en el sector audiovisual de la UE, entre las que destaca la política de la competencia.

2. La política de la competencia

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. Y es que la Comisión puede aplicar la política de la competencia sin necesidad de consultar al Parlamento ni al Consejo de Ministros lo que le otorga un poder enorme.

Como señala Pérez Gómez (1999), 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 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 exclusivo del Estado y se integra en las tendencias de la economía general a mediados de los años ochenta.

La importancia de esta política de la UE en la configuración del mapa industrial del audiovisual en Europa y, por tanto, español, 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 1.201 casos de competencia estudiados por la Comisión en 1999. Según datos de la propia Comisión 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 (Comisión Europea, 2001a). Empecemos por esta última, para seguir luego con el control de operaciones de concentración.

2.1. El debate de la televisión pública y RTVE

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, y que, con matices, se repite a nivel estatal en toda Europa. 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 explicación 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).

De hecho, esta dualidad ya se recoge en los artículos del Tratado de Roma y es una de las constantes de la política europea respecto a la televisión pública y que, todavía hoy en día, sigue sin resolverse. Si

analizamos con detenimiento los artículos del Tratado de Roma, 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 Europeos de acuerdo con la situación política y económica del momento.

Aunque sea adelantarnos al relato cronológico, la ambivalencia la encontraremos repetida casi palabra por palabra con la adición, 25 años después, del protocolo sobre el servicio público de radiodifusión en el Tratado de Amsterdam de 1997. La parte final del protocolo dice así: *“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”*. Como es patente en las últimas líneas, las referencias a la protección de un servicio público de televisión se equilibran con incisos sobre la necesidad de proteger las condiciones de la libre competencia.

Tras la apertura de los mercados europeos a la televisión comercial a mediados de los años 80 y la primera gran crisis publicitaria causada

por la primera Guerra del Golfo, los operadores privados empezaron a denunciar a los operadores públicos de Televisión. Las dos primeras denuncias europeas contra las televisiones públicas fueron las de Tele 5 y Antena 3 contra las Autonómicas en 1992 y contra RTVE en 1993. A éstas siguieron otras más contra France Télévision (1993), contra la RAI (1996), contra la Televisión pública irlandesa (1999), la Televisión pública danesa (2000) o la holandesa (2002).

Con estas denuncias, los operadores privados pretendían evitar la competencia desleal de las televisiones públicas que más recurren a la publicidad, así como evitar el desarrollo de nuevos canales temáticos. En las denuncias 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.

Estas denuncias obligaron a la Comisión a tomar partido. La financiación exclusivamente pública, como era el caso de la BBC o las cadenas públicas alemanas, no era la más problemática. Sin embargo, las cadenas que acudían a la publicidad presentaban serias dificultades en la aplicación de las normas de la competencia. La Comisión debía decidir en una cuestión en la que los estados eran muy sensibles, y estaban dispuestos a no ceder. Los funcionarios de la Comisión debían determinar cuándo se prestaba o no un servicio público; y fijar cuáles son los costes imputables a estas obligaciones de servicio público. Pero, sobre todo, cualquier regulación de las Televisiones públicas 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–?

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, primero postergó su decisión durante varios años hasta que finalmente empezó a inclinarse hacia una aplicación más estricta de las leyes de la competencia. 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.

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 del mismo nombre. Como anexos se incluyó el protocolo ya citado sobre la financiación de las televisiones públicas en el que se dejaba libertad a cada Estado para definir su servicio público de televisión y su sistema de financiación.

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.

Finalmente, en septiembre de 1998, el Tribunal de Primera Instancia condenó a 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 enfrentaba 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.

La Dirección General de Competencia empezó a tramitar las denuncias pendientes. En noviembre de 1998 se hace pública la apertura de la investigación a las cadenas públicas francesas, españolas e italianas. 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, según el periódico 'El País' (18/3/1999), 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”*.

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.

La Comisión también preparó un borrador de líneas generales de cómo debía aplicarse el concepto de servicio público en televisión, en el que se definía lo que era y no era servicio público. Los Estados reaccionaron ante esta nueva amenaza de la Comisión dos días más tarde (WARD, 2003: 261). En la reunión del Consejo de Ministros de Cultura del 5 de febrero de 1999 se acuerda una resolución formal que defiende el servicio público de radiodifusión y que defiende que la Comisión decida, caso por caso, sobre la idoneidad de las ayudas públicas a los operadores públicos de televisión.

El ímpetu de la Comisión y su Directorio de la Competencia 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. (Llorens-Maluquer, 2001)

Entre los problemas jurídicos, estaba la dificultad en determinar si la financiación estatal podía considerarse como ayuda pública al carecer de contabilidad analítica la mayoría de las televisiones públicas denunciadas, como era el caso de RTVE. Además, la Comisión debía evaluar si el sistema de financiación español era anterior a la firma del ingreso de España en la Unión Europea. El Gobierno español defendía que las ayudas públicas a RTVE eran anteriores a la entrada de España en la CE por ser la Ley reguladora del Ente de 1980.

Finalmente, 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. En esta comunicación se contiene una especial sección dedicada a la radio y a la televisión. La Comisión no constata *“ninguna objeción”* al sistema dual de financiación radiodifusión siempre que no afecte a la competencia en los 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”* (Comisión Europea, 2000: 38-39).

En noviembre de 2001, la Comisión concreta mucho más con una Comunicación especial dedicada a la financiación del servicio público de televisión (Comisión Europea, 2001b). A estas alturas se había llegado ya a un consenso sobre lo que se debía exigir a las televisiones públicas y a sus gobiernos. La nueva comunicación simplemente ponía por escrito las normas básicas: definir lo que constituye servicio público y lo que no, determinar la financiación, mixta o estatal, obligación de disponer de contabilidades separadas: una para las actividades comerciales y otra para aquellas de servicio público, la financiación debía guardar proporción, y no ir más allá de los costes netos necesarios para cumplir la misión de servicio público (criterio o test de proporcionalidad), esta financiación debía concederse con plena transparencia, de manera que pueda comprobarse en todo momento el cumplimiento del principio anterior, y otorgar el poder de supervisión a una autoridad independiente.

Respecto a los casos pendientes, aunque a partir de 2003, la Comisión Europea ha empezado a tomar Decisiones sobre las denuncias contra las televisiones públicas italiana, portuguesa y francesa, el caso español después de 13 años todavía no se ha resuelto. Parece que la Comisión esperará a que el gobierno español mueva ficha, antes de aceptar sus soluciones, como ha ocurrido en el caso francés e italiano.

¿Cuál ha sido la influencia de las medidas europeas sobre financiación pública de las televisiones en el sistema audiovisual español? En un resumen telegráfico podríamos decir que ha sido importante, pero no decisiva. En primer lugar, RTVE y las autonómicas han tenido que establecer una estrategia defensiva y seguir las reglas marcadas desde Bruselas. RTVE y el gobierno del PP tuvieron que incluir en la Ley de Acompañamiento

de los presupuestos de 2002 (Ley 24/2001, disposición adicional décimo-sexta), una reforma del Estatuto de RTVE de 1980 que incluyera la definición de Servicio Público, a quién se encomendaba dicha función, RTVE, y quién era el organismo que controlaría el cumplimiento del servicio público; en este caso, la Comisión Parlamentaria de control de RTVE del Congreso de Diputados. RTVE ha presentado dos informes anuales sobre el cumplimiento de la función de servicio público del Grupo RTVE, correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003, pero al no existir una contabilidad separada en RTVE no se ha podido establecer el test de proporcionalidad necesario para evaluar si el gasto público se corresponde con servicio público.

A nivel regional, la influencia ha sido también importante. Por ejemplo, en el caso de la televisión autonómica catalana, TV3, se ha llegado más lejos que en RTVE. Se ha establecido un contrato programa entre el gobierno autonómico catalán y la empresa pública, la CCRTV, en el que además de definir cualitativamente el servicio público, se cuantificaban en porcentaje los programas de servicio público.

Sin embargo, tanto en el caso catalán como en el estatal, a pesar de la presión de Bruselas, los déficits enormes de ambas televisiones públicas españolas han seguido progresando gracias al sistema del aval de la deuda.

2.2. La configuración del mercado de televisión de pago

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 sustitutos, 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 proporcionó varios ejemplos de este tipo de comportamiento, que obligaron a una intervención constante de la Comisión.

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 perjudicar a los consumidores.

La estrategia seguida por la Comisión fue la de evitar los monopolios y fomentar la competencia en este sector. El resultado no será el deseado ni en Italia, ni en el Reino Unido, ni en Alemania. La debilidad estructural del mercado de la televisión de pago digital hará inevitables las quiebras (OnDigital, QuieroTV) o las fusiones (SKY Italia y Digital+). La estrategia de la Comisión, por tanto, ha sido un fracaso. Quizá hubiera sido más beneficioso para la industria y los consumidores que la UE hubiera permitido los monopolios y protegido el acceso a terceros a contenidos y plataformas de distribución, y no imponer la competencia salvaje que ha debilitado a todo el sector. Como insisten Cuilenburg y McQuail (2003), en un contexto de convergencia tecnológica y de incesante competencia, las políticas de comunicación deben centrarse primariamente en garantizar el acceso del consumidor y del productor.

En todo caso, la influencia de Bruselas en la configuración del mercado de la televisión digital de pago en España es decisiva. 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 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 de Felipe González 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. A partir de entonces, Sogecable se orientaría hacia el satélite como vector de distribución, y Telefónica, impulsada por el primer gobierno de Jose M^a Aznar, entraría como principal accionista de Vía Digital.

Una vez puestas en marcha ambas plataformas, los derechos deportivos fueron objeto también de la atención de los servicios de la competencia de la Comisión Europea. En el caso Telefónica/Sogecable/Audiovisual

Sport (asunto COMP/C2/37.652), la Comisión intervino para poner fin a un acuerdo que pretendía fijar un precio para poder seguir los partidos de fútbol en España. Como resultado, otros operadores como los del cable y QuieroTV, mediante contratos de sublicencia, pudieron retransmitir los encuentros y se redujeron considerablemente sus precios hasta un 50%.

La Comisión volvió a intervenir en la adquisición de Vía Digital por parte de Sogecable que crearía la marca Digital+, en otoño de 2003. A primeros de julio del 2002 la Comisión recibió una notificación por la que se solicitaba autorización para la propuesta de adquisición de DTS Distribuidora de Televisión Digital S.A. (Vía Digital), segundo operador de televisión de pago en España, por Sogecable S.A., operador de televisión de pago dominante en España. El Gobierno español pidió a la Comisión que le remitiera el asunto argumentando que la concentración amenazaba con crear una posición dominante que obstaculizaría la competencia en distintos mercados dentro de España. La Comisión decidió acceder a la remisión ya que su examen del asunto confirmó que la concentración no era de dimensión comunitaria pero que podría crear o reforzar una posición dominante en los siguientes mercados limitados geográficamente a España: televisión de pago, adquisición de derechos de películas en exclusividad y adquisición y explotación de partidos de fútbol y de otros deportes y venta de canales de televisión (Asunto COMP/M.2845, Sogecable/Canalsatélite Digital/Vía Digital, de 14.8.2002.). El 29 de noviembre de 2002 las autoridades españolas autorizaron la operación con 34 condiciones, algunas de las cuales están siendo cuestionadas recientemente por la justicia española tras varias demandas de los operadores de cable.

3. Conclusiones

Al analizar la incidencia de la UE en el sector audiovisual español a partir de la descripción de los procesos de debate sobre la televisión pública y de las decisiones sobre la televisión digital de pago, se muestra cómo la política audiovisual de la UE opera en el marco estatal.

En el caso de la financiación pública de la televisión su intervención es importante, pero no decisiva. Condición necesaria, pero no suficiente. El concurso de los gobiernos nacionales es fundamental para resolver en una u otra dirección las recomendaciones emanadas de

Bruselas. El poder sigue estando en el Consejo de Ministros, donde se sientan los representantes de los gobiernos, no en la Comisión. La UE la forman los Estados, no los ciudadanos. De ahí que las recomendaciones de ejercer una supervisión de la misión de servicio público o de establecer una contabilidad analítica hayan caído en saco roto. Pero no cabe duda de que la presión de las instituciones europeas hacia un mayor control de las cuentas públicas dedicadas a la televisión ha obligado a una estrategia defensiva por parte de RTVE.

En este caso se confirma que mientras las leyes económicas y los desarrollos tecnológicos se dirigen hacia resultados convergentes, los factores culturales y políticos nacionales específicos explicarían mucha de la divergencia que todavía existe hoy entre las televisiones públicas de los distintos países europeos. La ‘europeización’ en este campo es mediatizada por los gobiernos nacionales y la cultura política y democrática de cada sociedad. En el caso español, domina además una perspectiva polarizada: *“La permanente fijación del debate de Gobiernos y oposiciones en torno al control y manipulación política, que evidencia la perspectiva política prácticamente exclusiva con que la televisión es contemplada en España”*, (Bustamante, 1999: 20). Un fenómeno que se explica por la larga y compleja transición de la sociedad española hacia el capitalismo y la democracia moderna que ha provocado un sistema de medios muy ligado al mundo de la política; una situación que provoca un clientelismo político de los medios de comunicación, su polarización e instrumentalización, si son públicos, y que es común en el sur de Europa (Hallin y Mancini, 2004: 139).

Por lo que respecta a la configuración del sector de la televisión digital de pago en España, el impacto de la política europea de la competencia ha sido decisivo: el no de Bruselas a Cablevisión implicó que la alianza entre Sogecable y Telefónica se retrasara 6 años, y que, por tanto, el sector del cable tuviera al menos la oportunidad de sobrevivir. Como resultado indirecto, la competencia durante estos años entre Vía Digital y Canal Satélite Digital ha debilitado la estructura del sector hasta el punto de comprometer su viabilidad. Vistos los problemas del sector en Europa, la actuación de la Comisión hubiera sido más productiva si se hubiera encaminado a garantizar la protección del acceso a terceros a estas plataformas de distribución.

Repetimos, la intervención europea en este terreno ha sido decisiva.

La ‘europeización’ en este caso es evidente. Bruselas se ha convertido en un actor principal y en un recurso ideológico que ha obligado a redefinir a parte del sector audiovisual español. Aunque la “guerra digital” cae fuera de nuestro análisis, Bruselas demostró en el verano de 1997 que era capaz de doblegar al gobierno de un Estado miembro en decisiones arbitrarias como en el caso del Real Decreto que regulaba los descodificadores en 1997 (Llorens-Maluquer, 1998).

En cambio, estamos de acuerdo con HARCOURT (2002) cuando destaca que las acciones individuales de instituciones como la Comisión Europea, la Dirección General de la Competencia, o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, han jugado un papel decisivo en la configuración del sistema de medios de varios países europeos, entre ellos España. Por un lado, han configurado la situación actual de los mercados estatales (televisión digital de pago) y además han orientado sus políticas de comunicación a través de informes, y sugerencias (RTVE). Y está presente tanto una influencia política de origen ‘descendente’: de lo europeo a lo nacional, como otra influencia política ‘ascendente’: los recursos a la Comisión y al poder judicial europeo han sido una constante en el sistema audiovisual español y han otorgado la posibilidad a estas instituciones de orientar la políticas del sector televisivo español.

Bibliografía

- ACT, EPC y AER. (2004): *Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market. A White Paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded Broadcasters*, Bruselas, ACT, EPC & AER.
- AZPILLAGA, P. y IDOGAYA, P. 2000: *Guía de ayudas al sector audiovisual*, Bilbao, Ibaia.
- BUSTAMANTE, E. (1999): “Contenidos de la televisión digital y retos de la política audiovisual europea”, *Quaderns del CAC*, 5: pp. 20-30.
- BUSTAMANTE, E. (2002) (coord.): *Comunicación y cultura en la era digital*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2002.
- CMT-COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2003): *Informe Anual*. Madrid, CMT.
- COLLINS, R. (1994): *Broadcasting and audio-visual policy in the european single market*, Londres, John Libbey.

- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Comunicación de la Comisión. Los servicios de interés general en Europa*, Bruselas, Comisión Europea. COM (2000) 580
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *La política de competencia de la Comunidad Europea. XXX Informe de la Comisión sobre la Política de la Competencia*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas sobre ayuda estatal en el servicio público de radiodifusión*, CE 320/11.
- CRUSAFON, C. (2000): *El espacio audiovisual europeo: análisis de la industria audiovisual y de las políticas europeas en la década de los noventa*, Bellaterra, UAB (Tesis Doctoral).
- CUILENBURG, J. y McQUAIL, D. (2003): "Media policy paradigm shifts: in search of a new communications Policy Paradigm", *European Journal of Communication*, Vol. 18: 181-207.
- DÍAZ NOSTY, B (2001): *Informe Anual de la Comunicación*, Barcelona, Zeta.
- EAO - EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2004): *Statistical Yearbook'04. Film, television, video and new media in Europe, Vol. 1*. Estrasburgo, European Audiovisual Observatory.
- EIM - EUROPEAN INSTITUTE OF THE MEDIA (2004): *Final report of the study on "the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*, Dusseldorf, EIM.
- GÓNZALEZ ENCINAR, J. (ed.) (1996): *La Televisión pública en la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill.
- HALLIN, D. y MANCINI, P. (2004): "Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics", Cambridge University Press, Cambridge.
- HANS-BREDOW-INSTITUTE FOR MEDIA RESEARCH (2000): *Radio and television systems in Europe: 2000/2001 edition*. Hamburgo, Hans-Bredow-Institute for Media Research y Estrasburgo, European Audiovisual Observatory.
- HARCOURT, A. (2002): "Engineering Europeanization: the role of the European institutions in shaping national media regulation", *Journal of European Public Policy*, 9, pp: 736-755.

- HUMPHREYS, P. (1996): *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester University Press, 1996, Manchester.
- IDATE. (2000): *Development of digital television in the European Union. Final report/(1999)*, Bruselas, Comisión Europea.
- KLEINSTEUBER, H. (ed.) (1986): *Electronic media and politics in Western Europe*, Campus, Frankfurt.
- LLORENS-MALUQUER, C.. (1998): “European Responses to Bottlenecks in Digital pay-TV: Impacts on pluralism and competition policy”. *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal*, Vol. 16, n. 2-3: pp. 557-586.
- LLORENS-MALUQUER, C. (2001): *Concentración de empresas de comunicación y pluralismo: la acción de la Unión Europea*, Bellaterra, UAB (Tesis Doctoral).
- MORAGAS, M., FERNÁNDEZ, M. y LÓPEZ, B. (2002): “Les polítiques de comunicació” en Informe de la Comunicació: 231-246. MORAGAS, M. y COROMINAS, M. (coord.). Barcelona, UAB-INCOM.
- MORENO, J. (2004): “El espacio audiovisual europeo ante el desafío de la era digital”, pp. 286-302. en SIERRA CABALLERO, F.; MORENO GÁLVEZ, J. (ed). *Actas del III Encuentro Iberoamericano de Economía Política de la Comunicación: Comunicación y desarrollo en la sociedad global de la información. Economía, Política y lógicas culturales*, Sevilla, Mergablum.
- PÈREZ GÓMEZ, A. (1999): *El régimen jurídico de la concentración de medios de comunicación en la Unión Europea*, Londres, Hesperia Publications.
- PORTER, M. (1985): *Competitive Advantage*. Nueva York, Free Press.
- ROJO, P. (2000). “Panorámica del sector audiovisual europeo: la estrategia de la UE para su fortalecimiento” en *Sphera Publica*, 1.
- SIERRA, F. (2002): *Bases de la política audiovisual europea*, Sevilla, Editorial Mergablum
- VV.AA. (1998): *La era digital y la política audiovisual europea. Informe del grupo de alto nivel de Política Audiovisual*, Bruselas-Luxemburgo, Comisión Europea.
- WARD, D. (2003): “State aid or Band aid. An evaluation of the European Commission’s approach to public service broadcasting”, *Media, Culture & Society*, Vol. 25: 233-250.