

TRANSICIÓN Y DEMOCRACIA DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: UN RECORRIDO POR LA REGULACIÓN TELEVISIVA DE ESPAÑA Y PORTUGAL (1975-1990)

JOSÉ MANUEL MORENO DOMÍNGUEZ

1. INTRODUCCIÓN

Nadie duda hoy de la importancia de los medios de comunicación y de la influencia que juegan en la sociedad contemporánea, ya sea en nuestras formas de organización social y política, en nuestra economía o en nuestras prácticas culturales y cotidianas de comportamiento. Este proceso ha ido cambiando a lo largo de la historia y ha generado distintas perspectivas del papel que el Estado debía asumir frente a un sector que se constituía, al mismo tiempo, como mercado e industria pujante de productos y reclamos comerciales, ámbito de disputa política e influencia ideológica y espacio de representación cultural e información pública.

Dentro del ámbito de la comunicación, es el sector audiovisual el que ha alcanzado un mayor crecimiento y desarrollo (económico, tecnológico o de influencia social) y el que, de alguna manera, ha determinado en su proceso de fusión con el mercado de las telecomunicaciones, el panorama multimediático que vivimos en la actualidad. Si bien el sector audiovisual está compuesto tanto por la industria cinematográfica, la industria del vídeo y la televisiva, nuestro trabajo se centrará en esta última, ya que consideramos, como el profesor Ramón Zallo¹, que

«la televisión ha ejercido una función dominante y reguladora del conjunto del sistema comunicativo. Así otras industrias como el cine, el disco o la publicidad, dependen en gran medida de sus ingresos televisivos. (...) [Por otro lado], las dimensiones masivas de su audiencia la convierten en la industria reina que además fija la notoriedad de otras actividades culturales y de muchos productos comerciales».

Por tanto, trataremos de analizar la evolución de la televisión como objeto de legislación, regulación administrativa, discusión política y mercado competencial que se desarrollaba en la Península Ibérica de la mano de dos países que vivían sendas transiciones hacia la democracia y comenzaban a configurar el panorama comunicativo que marcaría la realidad posterior de sus medios de comunicación. Este análisis lo hemos desarrollado a partir de un recorrido casi cronológico por los primeros quince años de democracia, deteniéndonos en las principales cuestiones (leyes, debates, actuaciones, etc.) que se produjeron en el ámbito de la comunicación,

¹ Ramón ZALLO: *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*, San Sebastián, Gakoa, 1992, p. 105.

y que sin duda, estaban interrelacionadas con otras de orden económico, político y/o social. Hemos sintetizado en este sentido, las que pensamos que más influencia han tenido en la configuración del sector audiovisual y, especialmente, las que nos permiten entender la evolución que ha tenido la televisión en España y Portugal en términos de regulación estatal.

Para ello, hemos utilizado el enfoque de la Economía Política de la Comunicación y la idea de analizar las políticas nacionales de comunicación, entendiendo por ellas la definición ya clásica de Luís Ramiro Beltrán²: «un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas, aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país». De esta forma, la política audiovisual –liderada, como hemos señalado, por la actividad televisiva– sería una de las partes que integrarían el todo global que se propone y que, como señalan Roncagliolo y Ávila³, no debe limitarse a los medios de comunicación y su contenido, sino que debe abrir su campo de acción al papel del Estado, a los problemas de la sociedad civil, al debate ético y deontológico, a la regulación de las telecomunicaciones o a garantizar la pluralidad de actores y mensajes dentro de este ámbito.

El hecho de haber centrado el objeto de nuestro trabajo en unos años donde prima la indefinición y la toma de decisiones parciales, no contradice las anteriores características de explicitación y durabilidad de la propuesta de análisis. Porque, como muy bien apunta el periodista boliviano José Luis Exeni «debe considerarse también el hecho de que cuando el régimen político que controla el Estado en determinado período no toma posición frente a determinados problemas o situaciones, también está tomando una posición, por omisión, aunque implícita»⁴.

Por tanto, aunque la hipótesis que plantea este trabajo es que tanto España como Portugal no han seguido una línea planificadora específica en materia de comunicación, esto no excluye en ningún caso que se pueda hablar de una política de comunicación que, a pesar de no estar explicitada o traducida en códigos o reglamentos, ha favorecido la concentración de los grupos mediáticos, el cuestionamiento del servicio público o la independencia de los medios de comunicación frente al poder político.

Por otro lado, la comparación nos ha dado el soporte metodológico necesario para abrir nuevos espacios de análisis que hasta el momento han sido poco desarrollados

² Esta definición fue propuesta por el autor en el documento de trabajo presentado en la Reunión de Expertos que se celebró en Bogotá en 1974 y, aunque él mismo la matizó varios años después, nos sirve como referente general para nuestro estudio.

³ R. RONCAGLIOLO y L. AVILA: «Las políticas nacionales de comunicación en América Latina: perspectivas analíticas y experiencias democráticas», en Patricia ARRIAGA *et al.*: *Estado y comunicación social*, México D.F., CEESTEM-Nueva Imagen, 1985.

⁴ José Luis EXENI R.: *Políticas de comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*, La Paz (Bolivia), Plural Editores/CID, 1998, p. 91. El propio Exeni recoge en ese mismo texto una afirmación muy significativa de Rafael Roncagliolo que utiliza para el contexto latinoamericano, pero que bien nos serviría también para la Península Ibérica: «[Sí que] existen contundentes políticas de comunicación en toda la región (...): políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones que si no provienen directamente de la acción del gobierno sí que son producto de su pasividad». *Ibidem*, p. 104.

por los investigadores de la comunicación en general y de la economía política en particular. Ya que, pese a la cercanía territorial, los lazos culturales y las relaciones académicas de ambos países, son escasos los trabajos que han evaluado de forma comparada algún aspecto de las políticas de comunicación de España y Portugal⁵ o los que incluyen a ambos países dentro de una comparación más amplia⁶.

No obstante, sí que encontramos en la Península Ibérica una serie de autores y autoras que han abordado, desde una perspectiva crítica, trabajos que evalúan por separado las políticas y las industrias nacionales de la comunicación de Portugal y España como Nelson Traquina, Helena Sousa, Ramón Zallo o Enrique Bustamante, por citar algunos de los más relevantes y que más hemos utilizado como fuentes de referencia para nuestro trabajo⁷.

2. INESTABILIDAD POLÍTICA Y MARCO CONSTITUCIONAL

La evolución de la televisión en la Península Ibérica estuvo marcada por su nacimiento bajo regímenes autoritarios que se mantenían aislados frente a las pujantes democracias occidentales, limitaban el ejercicio de la pluralidad política y controlaban la difusión cultural e informativa. Esto va a provocar que, mientras en otros países europeos la televisión ya había cobrado desde hacía años una importancia social y política sobre la que se había legislado y que se había incorporado a la planificación económico-política, en España y Portugal los primeros años posdemocráticos estuviesen marcados, principalmente, por el debate sobre la libertad de expresión y el control ideológico de los contenidos, mucho más que por una visión estratégica y de largo plazo de la comunicación.

⁵ Vid. Fernando SABÉS: «El fracaso de las plataformas de televisión digital terrestre en España, Gran Bretaña y Portugal. La indefinición del sector en el país luso», *Revista ZER de Estudios de Comunicación*, 21, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2006; Luís ARBOLEDAS: «Transición democrática y modelo comunicativo: la divergencia Ibérica», *Observatorio (OBS*)*, vol. 4, nº 3, Lisboa, Obscom, 2010; José M. MORENO DOMÍNGUEZ: «Parallel paths, converging interests: Trends and changes within media groups in Spain and Portugal (1995-2010)», *International Journal of Iberian Studies*, vol. 26, nº 3, 2013.

⁶ Vid. Peter J. HUMPHREYS: *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1996; Valerie MAGNAN: *Transitions démocratiques et télévision de service public*, Paris, L'Harmattan, 2001; D. HALLIN y S. PAPATHANASSOPOULOS: «Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective», *Media, Culture & Society*, vol. 24, London, Sage, 2002; D. HALLIN y P. MANCINI: *Comparing Media System: Three models of Media and Politics*, New York, Cambridge University Press, 2004.

⁷ Además del texto clásico ya citado de Zallo (1992), nos gustaría destacar en España el libro publicado por Enrique BUSTAMANTE: *La televisión económica*, Barcelona, Gedisa, 1999 y el volumen colectivo que coordinó el propio autor Enrique BUSTAMANTE: *Comunicación y cultura en la era digital: industrias, mercados y diversidad en España*, Barcelona, Gedisa, 2002. Mientras que del lado portugués destacamos Helena SOUSA: «Políticas da comunicação: reformas e continuidades», en Manuel PINTO (coord.): *A comunicação e os média em Portugal: 1995-1999*, Braga, Instituto de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, 2000; Helena SOUSA: «The Liberalisation of Media and Communications in Portugal», trabajo presentado en la Conferencia «Portugal at the millenium organizada por el Centre for Enterprise and Economic Development Research», Londres, Canning House, 1999; Nelson TRAQUINA: *Big Show Media. Viagem pelo mundo do audiovisual português*, Lisboa, Editorial Notícias, 1997; Nelson TRAQUINA: «Portuguese Television: The Politics of Savage Desregulation», *Media, Culture & Society*, 17, London, Sage, 1995 y Helena SOUSA: «The impact of EC communications policy in Portugal», comunicación presentada en la Conferencia de la IAMCR, celebrada en Dublín, 1993, recogido en <www.bocc.ubi.pt>.

Si nos centramos en el caso portugués advertimos que la propia dinámica de inestabilidad política⁸ no podía deparar proyectos claros y definidos sobre ninguna área, ya que el carácter transitorio y/o provisional de cualquier medida frenaba su legitimidad político-social. Bien representativo de este hecho fue la primera medida que se tomó en este ámbito: la *Lei de Imprensa* de 13 de marzo de 1975 que, además de otras regulaciones de carácter ético y plural sobre la profesión periodística, venía a terminar con la censura y el control partidario de las cabeceras. Sin embargo, y siguiendo la línea de análisis que nos interesa, la ley, que funcionó ante la falta de legislación como referencia subsidiaria para la radio y la televisión⁹,

«remitía a una legislación especial las medidas destinadas a impedir la concentración de empresas periodísticas. Las leyes antimonopolios no llegaron a ser elaboradas y la hipótesis de monopolios privados fue alejada con la estatización de los principales diarios (...) Parece razonable sustentar que el nuevo poder se preocupó más de heterodisciplinar que en autodisciplinarse, puesto que fue más cuidadoso en definir los límites de los poderes ajenos (prensa escrita) que en limitar los propios (televisión y radio)»¹⁰.

Esta Ley fue ampliamente contestada y tras varios acontecimientos que marcaron el debate nacional¹¹, se puso en evidencia la propia inestabilidad política del país y la inexistencia de un proyecto que englobase a todas las corrientes sociales. Muy ilustrativas en este sentido son las palabras de uno de los miembros del denominado por aquel entonces *Conselho da Revolução*, Otelo Saraiva de Carvalho que afirmaba ante las críticas a la nueva Ley que «a pesar de que esta ha sido alterada, la verdad es que las leyes vigentes en un país en revolución solo deben ser cumplidas en caso de que estas no vayan en contra de la propia Revolución»¹².

Si la Ley de Prensa recogía ya la obligación de crear un Consejo que salvaguardase la libertad de la actividad periodística, bajo el segundo ejecutivo del gobierno de Vasco Gonçalves¹³ se formó un nuevo organismo denominado *Conselho da Informação* que entraba en clara contradicción con la propuesta de ley, ya que, en realidad, los objetivos de esta institución no eran otros, que los de controlar y decidir la agenda y el discurso de los diferentes medios de comunicación, especialmente, el de la RTP (*Radio Televisão Portuguesa*) que fue nacionalizada legalmente como empresa pública en diciembre de 1975 mediante el decreto 674-D/75. Esto último ocurrió ya durante

⁸ Desde la caída del régimen salazarista en abril de 1974 se sucederán seis gobiernos provisionales antes de que se apruebe la primera Constitución (1976). Igualmente hasta 1985, ninguno de los próximos diez gobiernos constitucionales conseguirá permanecer más de dos años seguidos en el poder.

⁹ Hasta 1977 para la transmisión en color no se legislará nada en el espacio televisivo.

¹⁰ Mário MESQUITA: «Os Meios de Comunicação Social», en António REIS (coord.): *Portugal 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p. 367.

¹¹ Son los denominados «Caso República» y «Caso Renascença» que fueron producto de las luchas de cada uno de los sectores políticos del país por ocupar la mayor influencia posible dentro de los medios de comunicación. Para un mayor conocimiento de los continuos cambios que se vivieron en la época véase el texto ya citado de Mário MESQUITA (1994) y el libro de Warren K. AGEE y Nelson TRAQUINA: *O Quarto Poder Frustrado – Os Meios de Comunicação Social no Portugal Pós-Revolucionário*, Lisboa, Vega, 1987.

¹² MESQUITA, *op. cit.*, p. 372.

¹³ Vasco Gonçalves lideró los tres gobiernos provisionales que sucedieron al primero tras la revolución de abril de 1974. Su período de gobierno, conocido popularmente como «gonçalvismo», se caracterizó por la influencia que tomaron los grupos más radicales de la izquierda portuguesa.

el sexto gobierno provisional, que nacionalizó igualmente el sector de la radiodifusión (con excepción de las emisoras propiedad de la Iglesia Católica o *Rádio Renascença*) bajo la denominación de *Empresa Pública de Radiodifusão* (EPR), rebautizada más tarde con el nombre de *Radiodifusão Portuguesa* (RDP).

La Constitución de 1976 vino a poner una cierta cordura a esta frenética actividad política recuperando las bases de libertad civil y ejercicio democrático del poder que se imponía tras el cambio político. En lo que se refiere al sector de la comunicación se mantenía la tendencia general de la *Lei da Imprensa* por destacar cuatro aspectos fundamentales: «La libertad de expresión e información, la libertad de prensa, los medios de comunicación social del estado y el derecho de antena». Aspectos que mostraban el esfuerzo por «ahuyentar los fantasmas de censura del antiguo régimen» y los nuevos que apelaban al «desvío de la Revolución»¹⁴.

Sin embargo, uno de los puntos que posteriormente generaría más debate y que fue el argumento fundamental que se esgrimió para el mantenimiento de la gestión pública de la RTP como única emisora portuguesa de difusión televisiva, sería el hecho de establecer que la televisión no podía ser objeto de propiedad privada. Esta situación, sumada a la propia inestabilidad política, hizo que la información pública fuese un constante campo de batalla en el que cada gobierno intentaba usar los medios públicos como propios con intereses partidistas y objetivos propagandísticos, lo que dio lugar a manifestaciones de protesta del propio gremio periodístico, así como a una situación de crispación general dentro de las decisiones que se tomaron en el ámbito de la radiotelevisión pública. No es de extrañar que el alemán Uwe Optenhogel en un trabajo de 1986 sobre la política audiovisual portuguesa se sorprendiese de que «desde 1974 los 11 cargos sobre comunicación del gobierno y los 20 puestos de dirección de la RTP y la RDP, hubiesen sido ocupados por 80 y 130 personas respectivamente, cuya cualificación para el trabajo fue considerada menos importante que su pertenencia a un partido político concreto»¹⁵.

Dentro de esta época serían los tres años y medio de gobierno de la Alianza Democrática (AD), en palabras de la profesora Helena Sousa, «los de mayor inestabilidad y más descaro para poner la radio y la televisión al servicio del gobierno»¹⁶. Parece curioso que esto ocurriese durante los dos mandatos del empresario Pinto Balsemão que, desde el *European Publishers Council*, se ha erigido en uno de los más acérrimos defensores de la regulación que el propio mercado genera en el espacio de la comunicación sin necesidad de precisar injerencias estatales.

De esta forma, Portugal inicia la década de los ochenta con un panorama comunicativo donde la prensa es un fuerte campo de luchas entre la empresa privada y el sector público (también entre los intereses ideológicos y los comerciales), la radio un «duopolio» que controlan por un lado la Iglesia y por otro el Estado y, por último, la televisión constituye, pese a los diferentes grupos de presión que piden su apertura,

¹⁴ MESQUITA, *op. cit.*, p. 383.

¹⁵ Citado por SOUSA en: «The Liberalisation of Media and Communications in Portugal», trabajo presentado en la Conferencia «Portugal at the millenium organizada por el *Centre for Enterprise and Economic Development Research*», Londres, Canning House, 1999.

¹⁶ *Ibidem*, p. 4.

un monopolio que los diferentes gobiernos que se suceden tratan de controlar y conducir de en función de sus intereses.

En lo que se refiere a España, la realidad durante estos años no es muy diferente a la que se desarrolla en el país luso, pese a guardar características propias. Así, a la situación social que provoca el período de transición política, hay que sumar la crisis económica internacional que se inicia en 1973 y «que tuvo un impacto mayor en nuestro país que en el resto de las economías de la OCDE»¹⁷. En este sentido, tras la caída del régimen del general Franco se abrirá un período de incertidumbre tanto política como económica que generará una situación de inestabilidad social que no se cerrará hasta la aprobación de los denominados *Pactos de la Moncloa* (1977) y de la Constitución de 1978.

Las dificultades económicas provocaron un retroceso de la inversión publicitaria en los medios de comunicación, incluso en la emergente televisión, lo que planteaba los condicionantes del modelo de financiación que se había impuesto para la televisión pública. Un modelo que, a diferencia de la mayoría de países europeos, no se basaba en el cobro de un canon por el uso del aparato de televisión¹⁸, sino que desde su nacimiento basó la mayor parte de sus recursos en la publicidad y, en menor medida, en las ayudas del Gobierno. Por citar algunos datos representativos, mientras países como Inglaterra o Italia financiaban con este impuesto entre el 30 y el 40% de su producción, España según el informe de la Comunidad Económica Europea (CEE) denominado «Libro Verde» era con diferencia la televisión pública que más fondos recaudaba de la publicidad: un 74% de su presupuesto.

El nuevo marco legislativo y de valores que impuso la Constitución que se aprobó el 6 de Diciembre de 1978 no destacaba, como en el caso portugués, la imposibilidad de la propiedad privada de cualquier medio de comunicación, aunque sí hacía hincapié en la necesaria «organización y control de los medios dependientes del Estado» para garantizar el acceso plural de cualquier «grupo social o político significativo», lo que venía a cuestionar la notable politización e instrumentalización estatal que se había llevado a cabo con la RTVE. Además, y por supuesto, se reconocía dentro de la recuperada libertad de expresión, tanto el derecho que todo ciudadano tiene de expresar libremente sus pensamientos como el de «comunicar información veraz por cualquier medio de difusión» siempre que no se infrinjan otros derechos que se establecen en la propia Constitución (honor, intimidad, protección de la infancia, etc.).

Uno de los aspectos más importantes para el desarrollo político-social del Estado fue el hecho de que dicha Constitución reconociese el carácter plurinacional del país, al mismo tiempo que las diferentes competencias que se establecieron para las comunidades autónomas. En el ámbito comunicativo y pese a los obstáculos y dis-

¹⁷ L. BONET y A. DE GREGORIO: «La industria cultural española en América latina», en N. GARCIA CANCLINI y C. MONETA (coords.): *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 80.

¹⁸ Este canon fue instaurado en la primera época, pero desde 1964 se dejó de cobrar ya que, tanto la falta de control estatal como el incumplimiento de los usuarios, ponían en evidencia la inoperatividad de la medida.

cusiones de los primeros años, esto tuvo un resultado directo en la Ley reguladora del Tercer Canal de Televisión de 1983, a través de la cual las comunidades de más larga tradición reivindicativa regional (País Vasco, Cataluña, y Galicia) comenzaron a gestionar sus propios canales¹⁹, haciendo un énfasis especial en la promoción de las identidades culturales y de sus lenguas nacionales.

Una vez realizadas las primeras elecciones democráticas y establecida la Constitución, la Ley de 1980 vendrá a otorgar un Estatuto a RTVE donde se la considera como el canal público nacional y se establecen los principios que deben guiar su actividad. La relevancia social de la televisión y la radio se destacan en el preámbulo de esta ley en dos bloques diferenciados:

«Primero, [como] vehículos esenciales para (1) la provisión de información, (2) la participación de los ciudadanos en la política, (3) la formación de la opinión pública, (4) el reforzamiento del sistema educativo y (5) la promoción de la cultura de España, sus regiones y gentes. Segundo, [como] medios indispensables para defender la libertad y la igualdad con particular atención a (1) los intereses de las minorías y (2) la prevención de la discriminación de las mujeres»²⁰.

Este Estatuto vendrá a recoger igualmente el sistema de funcionamiento de la nueva empresa pública constituida por Televisión Española (TVE) y Radio Nacional de España (RNE), que estarán dirigidas por un Director General, un Consejo de Administración y Consejos Asesores o Consultivos separados para la televisión y la radio. Este sistema estará sujeto claramente al funcionamiento de la vida política del país, ya que el Director General es nombrado directamente por el gobierno mientras que los doce miembros del Consejo de Administración son elegidos en el parlamento. Esto ha supuesto, que se haya cuestionado permanentemente la falta de independencia del ente RTVE y que cada equipo de gobierno haya otorgado su dirección a personas afines a sus partidos políticos. A esto podemos sumar el hecho de que la figura del Consejo Asesor²¹ ha resultado una fórmula meramente simbólica a la que no se le ha dotado de un campo de acción que la llevase a ejercer una influencia significativa.

El estatuto atribuye, asimismo, a la publicidad un papel secundario y limitado en la financiación de la RTVE, por lo que incluso algunos investigadores han hablado de incumplimiento del «espíritu de la ley» que deparará la asunción plena del modelo comercial iniciado por el ente desde su creación. Además en 1984 y, coincidiendo con un proceso de recuperación económica, se van a suprimir oficialmente las subvenciones estatales, basando el presupuesto, casi exclusivamente, en los ingresos publicitarios que se elevan en ese año a más de 55.000 millones de pesetas. Por tanto, pese a la mayoría absoluta conseguida por el Partido Socialista en 1982, Televisión Española va a asumir por completo un sistema comercial para un organismo fundado desde

¹⁹ No obstante tanto el gobierno catalán como el vasco ya había creado antes de esta fecha, de forma preventiva y como medida de presión, sus propias empresas de radio y televisión.

²⁰ Recogido en E. LÓPEZ ESCOBAR: «Valores vulnerables en la televisión multicanal española», en Jay G. BLUMLER: *Televisión e interés público*, Barcelona, Bosch Comunicación, 1993, p. 211.

²¹ También se crearon en las comunidades autónomas consejos asesores regionales que, a la postre, más allá del gesto de descentralización han mantenido una actividad insignificante.

su condición de servicio público. En este sentido, la ausencia de reestructuración de este modelo por parte de un partido de clara base ideológica de izquierda, ya fue denunciada por algunos autores como

«el acomodo en un pensamiento neoliberal que (...) vendrá confirmado por el alto valor simbólico que recayó desde 1983 sobre los resultados económicos anuales de RTVE. De las variables pero continuas cifras de déficits de los últimos años setenta y primeros ochenta, se pasa a presentar oficialmente beneficios que van ascendiendo desde los casi 900 millones de pesetas de 1983 hasta los casi 7.000 de 1986»²².

3. MONOPOLIO PÚBLICO, COMPETENCIA EMPRESARIAL

Si bien Portugal y España, como hemos visto, se encuentran en estos años en un proceso tanto de transición política como de definición de todo el aparato legislativo en materia de comunicación y manteniendo a la televisión como una herencia política del período anterior que hay que administrar bajo los criterios de la nueva democracia pero en un marco de monopolio estatal, gran parte del resto de países europeos ya están viviendo el debate y, en otros casos, los cambios del modelo de servicio público que los caracterizaba. En este sentido, van a entrar en juego una serie de condicionantes que determinan esta situación y que empiezan a cuestionar la gestión pública monopólica que caracteriza a Europa frente al modelo comercial de la televisión norteamericana²³:

1. Por un lado, la evolución del propio sistema, de lo que se ha denominado como capitalismo tardío que, potenciado por el aparato tecnológico, impela a la industrialización de cualquier sector que quiera magnificar su rentabilidad económica. Para ello, se necesita la liberalización del mercado y grandes capitales que puedan financiar estrategias de comercialización mundial, por lo que nuevos actores financieros como los grandes bancos o las compañías de seguros van a dirigir sus actividades al ámbito de la comunicación y las telecomunicaciones que empieza a erigirse como el de mayor expansión y posibilidades de futuro. Asimismo, los grupos empresariales con una infraestructura ya formada, además de una posición estable dentro de algún sector de sus mercados nacionales, van a comenzar a

²² E. BUSTAMANTE e I. GIU: «Televisión: desequilibrios en cadena», en E. BUSTAMANTE y R. ZALLO (eds.): *Las industrias culturales en España*, Madrid, Akal, 1988 pp. 126-127. Lo que lleva a concluir a los mismos autores que ese no es «sino un signo más, en definitiva, de que la dinámica político-cultural, tradicional en el servicio público europeo, deja paso en España, apenas poco después de nacer con la democracia, a una lógica dominante político-económica».

²³ El modelo norteamericano estuvo marcado por la enorme rivalidad que supuso la llegada de la televisión para la industria cinematográfica, fuertemente desarrollada alrededor de Hollywood. En este sentido y después de un primer momento de competencia, tanto la entrada de las grandes cadenas del cine en el mercado televisivo como el desarrollo de la cinta magnética propició una programación en la que dominaba el material fílmico frente a los programas en vivo. «Casi desde un primer momento la televisión norteamericana se caracterizaría por programas estereotipados que incluían espectáculos de juegos, concursos y seriales», acentuando el papel de entretenimiento que jugaba la televisión, «bajo el telón de fondo de una guerra recién terminada y de otra no declarada (la Guerra Fría), con el que se pretendía congelar sus influencias sociales y políticas». A. BRIGGS y P. BURKE: *De Gutenberg a Internet, Una historia social de los medios de comunicación*, Madrid, Taurus, 1992, p. 264.

diversificar su campo de actuación a la vez que amplían su espacio de incidencia fusionándose con otros grupos internacionales.

2. Por otro lado, las nuevas herramientas técnicas que facilitan el incremento tanto en las posibilidades de producción, de circulación como de emisión de los productos audiovisuales y que genera una situación paradójica, de tal forma que al mismo tiempo que se están restringiendo los canales nacionales, comienzan a recibirse emisiones extranjeras a través del satélite o de las televisiones vecinas. Este era el caso, de un país como Bélgica donde sus ciudadanos recibían, aparte de los programas emitidos por los canales públicos, la programación de la televisión luxemburguesa que se financiaba exclusivamente a través de publicidad y que, por tanto, se regía bajo criterios exclusivamente económicos.
3. Sumado a los dos anteriores y también como consecuencia de los mismos, van a surgir fuertes luchas competenciales que van a someter al sector de la comunicación pública a unos criterios de valoración comercial en cuanto acentuación de los números de la audiencia y, por ende, de la rentabilidad del medio. Esta nueva realidad viene marcada, además de por los puntos anteriormente señalados, por las nuevas situaciones que se dan en el espacio audiovisual de diferentes países europeos. Así por ejemplo, encontramos competencia entre cadenas de titularidad pública como en Francia, o entre la televisión privada y la televisión pública que ya ejercían su rivalidad desde los años setenta en Inglaterra a través de la BBC y la red comercial ITV o en Italia donde los numerosos canales locales existentes empiezan a estructurarse en emisoras con alcance nacional²⁴.

4. LA EXPLOSIÓN DE LA TELEVISIÓN

Este nuevo panorama va a provocar un cambio significativo en los criterios de programación que empiezan a reflejar un interés cada vez mayor por contenidos que lleguen al máximo número de personas con los mínimos costes posibles. Por otro lado, este período de apertura sirvió a la industria norteamericana (de larga trayectoria y con una organización que podía proporcionar productos en serie a bajo costo) para introducir de forma masiva su producción audiovisual tanto en Europa como en otras regiones como Latinoamérica. Así, según el informe realizado para la UNESCO por el finlandés Tapio Varis, el 46% de las emisiones de las televisiones iberoamericanas eran importadas, procediendo el 77% de EE.UU., mientras que en la Comunidad Europea, el 27% de su tiempo de emisión era igualmente importado, ocupando la producción de origen estadounidense un 44% del mismo²⁵.

Aunque con más retraso que otros países que ya se movían en mercados de amplia competencia, tanto España como Portugal comienzan a sufrir igualmente, cambios importantes en sus programaciones que se verán aumentadas significativamente tanto en número de horas de emisión como en audiencia. Las horas de emisión se van a multiplicar gracias a nuevos contenidos basados en una programación que importa

²⁴ Véase para ampliar esta información el volumen coordinado por Giuseppe RICHERI: *La televisión: Entre servicio público y negocio*, Gustavo Gili, Barcelona, 1983.

²⁵ Ramón ZALLO, *op. cit.*, p. 138.

películas y series de bajo coste, ya que los presupuestos de las cadenas no aumentan sensiblemente y no pueden costearse grandes producciones o programación propia. El estudio de Bustamante y Giu²⁶ nos ofrece datos muy representativos para el caso español donde los dos canales de televisión pública van a pasar de 5.755 horas de emisión en 1980 a las 8.662 de 1986, al mismo tiempo que se refleja un sensible aumento de los espacios recreativos que ocuparán entre un 40 y un 47% de la programación durante el período de 1982 a 1986. Así, mientras la producción propia (en la que la RTP destaca como una de las televisiones europeas con menor porcentaje dentro de su programación) y la destinada a información desciende moderadamente, los programas de ficción se multiplicarán, pasando, por ejemplo, de 292 horas de emisión de telefilmes en 1979 a 985 horas en 1986.

Igualmente, el crecimiento del sector televisivo se reflejará en la inversión publicitaria que, como ya hemos comentado en el caso español, pasa a ser la principal fuente de financiación de las cadenas públicas a diferencia de lo que ocurre en el resto de países europeos. De hecho, durante el período que va desde 1981 a 1984 en Portugal, mientras la publicidad en prensa supone apenas el 30% del total en medios y la radio un pobre 18%, la televisión se lleva ya en esos años el 52% de ese total²⁷.

Muchos autores se han referido al proceso de estancamiento en estos años de la información escrita con respecto al medio audiovisual, ya que esta rápida penetración y expansión de la televisión sumada al consiguiente trasvase publicitario provocó que la prensa escrita pasase a un segundo plano desde el punto de vista de los usuarios y los productores. Unido a ello, podríamos señalar algunos aspectos histórico-culturales importantes que hacían que, tanto España como Portugal, fuesen países de muy poca tradición en compra de diarios, no solo por los altos índices de analfabetismo sino también por el largo período de control propagandístico que había sufrido la prensa durante sus respectivas dictaduras.

De esta forma no es de extrañar que ambos países fuesen los de más bajo consumo de diarios dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE) con 45 periódicos por día y mil habitantes en Portugal y 79 en el caso español frente a los 182 de Francia o a los más de 400 de Gran Bretaña²⁸.

La caída sufrida por las cabeceras diarias que se habían multiplicado con la entrada de la democracia venía a representar el proceso gradual de estabilización política e industrial de ambos países, ya que estos habían vivido una vorágine de acontecimientos políticos que colocaron a la prensa en una situación central donde se mezclaban intereses políticos, valores ideológicos y objetivos empresariales que los gobiernos, con diferentes medidas de estatalización, no consiguieron controlar.

²⁶ BUSTAMANTE y GIU, *op. cit.*, pp. 109-162.

²⁷ Antonio CHECA: «Del clavel al Euro: 25 años de prensa en Portugal», en *Ámbitos*, 2, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1999, pp. 109-125.

²⁸ Hay que decir que estas cifras en el inicio de la década de los noventa no habían cambiado sustancialmente y mantenían a la cola a ambos países con 47 diarios en Portugal (por cada mil habitantes) y 74 en España frente a los 589 de Noruega que se colocaba al frente de la lista (datos extraídos del *European Institute for the Media*).

Por consiguiente, la progresiva disminución de venta de diarios y la amplitud de la oferta televisiva, hizo que la televisión se convirtiese en el medio por excelencia, tanto en uso como en influencia, una vez entrada la década de los ochenta. Así, en 1983 los valores medios de uso diario de los medios de comunicación eran en España de un 80% para la TV, 61% para la radio y un 34% para la prensa escrita. Unos valores que en el caso portugués marcaban además de este protagonismo de la TV, el poco desarrollo de las audiencias de la prensa y las emisoras de radio, así, la TV ocupaba el 71%, la radio el 37% y la prensa un exiguo 19%²⁹. Por lo tanto, si tenemos en cuenta estos datos se abría a partir de este período todo un sector por explorar que en primer lugar, adolecía de un vacío legislativo importante que no iba más allá de acotar los marcos de actuación de la profesión periodística, así como de preservar su condición de libertad tras una amplia época de censuras. Y en segundo lugar, se situaba como una industria incipiente que atraía por su proyección a los grupos económicos más importantes de cada país.

5. UNIÓN EUROPEA Y LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR

En este contexto, los diferentes gobiernos de España y Portugal no fueron ajenos a las prontas presiones políticas y empresariales de cara a la privatización de la televisión. Si bien es verdad que este debate pasó durante estos primeros años de democracia muy soterradamente, no podemos dejar de recoger algunas iniciativas que cuestionaron el modelo de monopolio público que se había instaurado. Por parte del sector empresarial fueron los grupos más fuertes ya constituidos los que con mayor vehemencia cuestionaron este modelo y, a la vez, presionaron, para tomar posiciones ante la posibilidad de una pronta privatización. Y por parte del sector político, serían los partidos más conservadores los que promovieron desde el Parlamento una apertura de la legislación a los grupos de capital privado.

Así, al inicio de los ochenta en Portugal, la Iglesia Católica (que ya compartía con el estado el control del espacio radiofónico) hizo una petición a los gobiernos de la *Aliança Democrática* para que se le atribuyese un canal de televisión que pudiese convivir con la RTP que ya, como precedente histórico, tuvo la competencia fugaz de la RTI (*Rádio e Televisão Independente*) que se fundó en 1978 bajo la forma de una sociedad cooperativa, pero que no llegó finalmente a prosperar. Por su parte, el tribunal constitucional español tuvo que pronunciarse en 1982 ante el recurso del grupo Antena 3 para que se abriese el mercado del sector televisivo, concluyendo que sería una decisión del gobierno la que podría modificar la situación presente que no obligaba el monopolio público, pero que tampoco lo impedía.

La entrada de España y Portugal en la denominada por entonces Comunidad Económica Europea (CEE), además de en otros muchos ámbitos transnacionales, tendrá en el sector de la comunicación una influencia crucial con respecto a la evolución de la televisión en ambos países. El avance de integración de un proyecto europeo no podía dejar de lado un sector que ampliaba tanto su repercusión social como su

²⁹ Citado por MESQUITA, *op. cit.*, p. 385.

importancia económica en tanto industria emergente que movilizaba grandes sumas económicas y un gran número de trabajadores.

Sin embargo, esta proyección se enfrentaba frontalmente con la diversidad de situaciones que regían el desarrollo de las industrias nacionales (ancladas en muchos casos en sus propias fragmentaciones y contradicciones internas de intereses políticos, culturales y lingüísticos), donde además no se compartían criterios de regulación, aplicaciones tecnológicas o facilidades para el intercambio de productos audiovisuales. Así, pese al potencial que se le suponía a la región, lo cierto es que el mercado estaba siendo absorbido por la industria norteamericana que, a mediados de los ochenta, realizaba el 60% del cine que se distribuía en Europa y la mitad de los programas televisivos que se importaban.

En este contexto, tras un informe sobre la situación del sector audiovisual de los países miembros titulado «Libro Verde, para el establecimiento de un mercado común de la televisión en Europa», la Comisión Europea elaboraría en 1986 una propuesta de directiva comunitaria denominada «Televisión sin Fronteras», que pretendía paliar las precariedades de este ámbito de cara a una armonización del sector que propiciase la creación de un mercado interno fuerte y con capacidad para competir internacionalmente.

Esta directiva vendría a resaltar, como destaca el profesor Marcial Murciano³⁰, los tres aspectos centrales de la política audiovisual europea: Por un lado, la planificación de una política tecnológica-industrial para los equipos audiovisuales que concernía tanto al ámbito de las telecomunicaciones como al de la aplicación común de tecnologías de la información y la comunicación. Por otro, un programa de liberalización del sector de forma que se consiguiese generar un espacio audiovisual europeo en el que no existiesen impedimentos para la libre retransmisión y recepción televisiva de las emisiones comunitarias. Y por último, el establecimiento de las bases de una industria de programas audiovisuales europeos donde se afirmaba la necesidad tanto de impulsar medidas de apoyo como de elaborar normativas de control para los productos no comunitarios³¹.

Los resultados derivados de estas iniciativas han sido ampliamente criticados desde diferentes sectores, que entendían que beneficiaban el *status quo* de los países y grupos económicos de mayor peso político y control del mercado, al mismo tiempo que limitaba el campo de actuación de los grupos minoritarios, además de evidenciar un alejamiento de los valores culturales que se argumentaban a favor de la integración. Lo que parece evidente es que estas primeras actuaciones comunitarias hacen que entren en contradicción algunos de los principios comunicacionales que habían marcado la filosofía de la unión:

1. La supresión de la hegemonía del servicio público que se habían instalado durante décadas en los países europeos y que lo había diferenciado del modelo comercial

³⁰ Marcial MURCIANO: «Globalización y políticas regionales de comunicación: el caso europeo», en *Signo y Pensamiento*, 30 (XVI), Universidad Javeriana: Facultad de Comunicación y Lenguaje, 1997, pp. 112-113.

³¹ Bajo este aspecto se elaboró el programa *MEDIA* que comenzó a funcionar de forma experimental entre 1988 y 1990 y que, después, ha tenido un amplio desarrollo organizado en diferentes fases.

norteamericano. Ya que, como defienden algunos autores, lo que se penaliza en un ámbito se consiente y refuerza en otro.

«Tras la privatización del audiovisual, la UE no solo renuncia a una noción del mismo como bien colectivo –no sujeto, por tanto, a la lógica de la libre competencia– regulable de acuerdo al principio de no exclusión, ahora «violado» por la proliferación de canales de acceso restringido y diversas modalidades de «pago por evento»; (...) [sino que] al paso que el Tribunal de Justicia se pronunciaba en contra de la formación de una central de compras de las televisiones públicas, se daba rienda suelta a la participación empresarial de los principales magnates europeos de la comunicación en diversos sectores de la industria informativa, en régimen de virtual monopolio»³².

2. La idea que mantiene que un espacio audiovisual europeo reforzaría las empresas de la región, pudiendo enfrentar con garantías la competencia japonesa o norteamericana. Hecho que ha provocado durante la década de los noventa la concentración de grupos multimedia que, ajenos a intereses regionales, no dudaban en establecer sus vínculos con grupos extranjeros para aumentar sus recursos y espacios de influencia. Así lo manifiestan Eduardo Giordano y Carlos Zeller que resaltan la incoherencia de

«los procesos de concentración con la política europea de imponer cuotas de pantalla al cine estadounidense y, más en general, con la retórica de defensa de la producción audiovisual europea en la OMC. En efecto, los grupos privilegiados en el nuevo escenario audiovisual europeo no son «completamente europeos»: el segundo de estos consorcios televisivos incluye un importante socio estadounidense (Rupert Murdoch, propietario de la productora y cadena televisiva FOX) mientras que el tándem Kirch-Berlusconi siempre se ha caracterizado por su papel central en la distribución de los fondos cinematográficos de Hollywood para las televisiones europeas. De la misma forma que Canal Plus mantiene alianzas con TCI, el mayor grupo norteamericano de televisión por cable (...) así como con Disney»³³.

En este sentido, tanto España como Portugal, recién ingresados en la CEE (1986), van a ser partícipes de las consecuencias de esta política y se van a ver inmersos en las tendencias generales que se abren con el nuevo marco comunitario. Principalmente este marco, hacía insostenible el mantenimiento del monopolio público de la televisión que ya era ampliamente contestado en ambos países pero que quedaba fuera de lugar con las propuestas de apertura a las emisiones satelitales (que ya se habían extendido por ambos países desde mediados de los años ochenta) y del intercambio de programas entre las empresas europeas.

6. NUEVAS LICENCIAS A LA EMPRESA PRIVADA

La empresa privada encontró en estos años la coyuntura necesaria para ejercer sus presiones de cara a la apertura de un sector en el que ya competían las emisiones por

³² Francisco SIERRA: *Bases de la Política Audiovisual Europea*, Sevilla, Mergablum «Edición y Comunicación», 2002, pp. 26-27.

³³ E. GIORDANO y C. ZELLER: *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*, Barcelona, Icaria, 1999, p. 49.

satélite, las de ámbito regional en el caso español o los canales españoles en tierras portuguesas, además de un número creciente de estaciones locales que funcionaban fuera de cualquier tipo de regulación normativa. Tanto estas presiones como la estabilización política de ambos países desembocaron finalmente en sendas legislaciones que abrían la participación en el campo televisivo a empresas privadas, aunque con limitaciones en cuanto al número de licencias y al desarrollo de su funcionamiento.

En Portugal la concesión de licencias a entidades privadas para gestionar canales de televisión se convertirá en un proceso lento que generará un amplio debate político. Así, pese al acuerdo en este sentido de los partidos mayoritarios desde mediados de la década de los ochenta (aunque con propuestas diferenciadas y, en algún punto, enfrentadas) la propia inestabilidad política no permitirá tal situación. Situación que llegará a su fin en julio de 1987 con la elección del PSD, liderado por Cavaco Silva, como primer gobierno mayoritario del país desde la reconstrucción democrática.

Solventadas las incertidumbres gubernamentales, se debía afrontar el que había sido el principal obstáculo (junto con la escasez de espacio radioeléctrico) para la entrada de nuevos operadores, el texto constitucional que limitaba al sector público la gestión televisiva. La propuesta de revisión constitucional llegaría al parlamento el 11 de mayo de 1989 donde se fijaba finalmente la posibilidad de acceso, a través de una concesión pública, de entidades privadas a esta actividad. De esta forma, el siguiente paso no se hizo esperar y aproximadamente un año después se aprobó –no sin controversia– la *Lei da Televisão* (58/90) que permitía, finalmente, la concesión de dos canales privados de televisión.

Una vez abierto el concurso de concesión a principios de 1991, tres serán los proyectos que se presenten, quedando fuera el del anterior ministro de comunicación social Proença de Carvalho y, siendo aprobadas las candidaturas del *Serviço de Comunicação Independiente* (SIC) comandado por Pinto Balsemão, y de la *Televisão Independiente* (TVI), vinculada a sociedades relacionadas con la Iglesia Católica. Más allá de la composición empresarial de estos grupos, nos interesa resaltar la lógica de intereses que se siguió en todo el proceso. Ya que, como denunciaron algunos medios en aquel momento, esta apertura del mercado tan solo vino a reflejar el intenso control que hasta el momento había sufrido la televisión y que, pese a las nuevas licencias, el partido del gobierno volvía a demostrar apoyando a los grupos de poder con mayor influencia del país. Así el editorial del 7 de febrero de 1992 del diario *Público* destacaba que «el gobierno había tomado la decisión políticamente menos perjudicial, atribuyendo los dos canales privados a la Iglesia y a Balsemão, los candidatos con más peso específico».

Sin embargo, como denuncia la profesora Helena Sousa en sus trabajos, no se hizo un estudio profundo sobre las implicaciones de esta reforma y los verdaderos puntos cruciales asociados a la apertura de un sector tan importante como la televisión, como eran las fuentes de financiación, la dimensión del mercado publicitario, la explicitación de reglas de la competencia, el equilibrio en la programación, o la cantidad de producción nacional en los contenidos, fueron completamente aparcados a un segundo plano o, incluso, ignorados.

Por su parte, España no tuvo un proceso demasiado diferente al seguido por el país vecino, aunque quizás el hecho de estar gobernando con mayoría absoluta desde

el año 1982 el Partido Socialista (PSOE) liderado por Felipe González, hizo que los pasos hacia la privatización se realizaran con mayor celeridad. Así, una vez que se había enviado a las Cortes en abril de 1987 el proyecto de Ley, solo transcurriría un año hasta la aprobación definitiva de la Ley 10/1988 sobre Televisión Privada. En esta se contemplaba la concesión de tres canales privados (a la postre, dos abiertos y uno codificado) a través de un concurso público que establecía un capital mínimo de participación de 1.000 millones de pesetas. Esta limitación económica no dejaba de favorecer la tendencia que ya señalábamos en el espacio audiovisual europeo, donde la concentración de grupos multimédios, la participación de la banca y otros grupos financieros, así como los acuerdos con otras empresas extranjeras del sector, se entendían como las actuaciones necesarias de cara a afrontar los enormes capitales que exigía la actividad televisiva.

Por otro lado, la segunda limitación importante la ocupaba el conjunto de intereses políticos e influencias ideológicas que acarrea la apertura del sector. En este sentido, el gobierno optó –como ya veíamos en Portugal– por favorecer los consorcios que ya tenían una posición dominante en la industria de la comunicación³⁴ (radio, prensa, editoriales, etc.) al mismo tiempo que se aseguraba aliados futuros. Así, las tres licencias fueron otorgadas al proyecto de *Tele 5* (apoyado por las inversiones del grupo de Silvio Berlusconi Fininvest y la ONCE), a la emisora *Antena 3* (que tenía como principales inversores al Grupo Godó y a Prensa Española) y, finalmente a *Canal Plus*, un canal codificado siguiendo el modelo francés y asociado al grupo español de mayor crecimiento, el Grupo Prisa.

Estas concesiones y la propia dinámica seguida van a deparar muchas de las deficiencias que ya señalábamos en el caso portugués. Es decir, un evidente trasfondo político de intereses, falta de debate público sobre las consecuencias futuras y, por tanto, una falta de previsión a la hora de delimitar desde la propia legislación elementos que van a determinar la configuración y el desarrollo futuros de la industria audiovisual. No es de extrañar, por consiguiente, que los términos en los que se expresa esta crítica sean sorprendentemente semejantes a los que se mencionaban para el caso portugués:

«Tan largo y complejo camino político, jurídico y legal no ha supuesto paradójicamente un auténtico debate nacional sobre las consecuencias que para el sistema televisivo y comunicativo español tendría la implantación de la televisión privada y sus modelos. Y ni siquiera la rica experiencia internacional en este campo ha sido utilizada para esa clarificación de las opciones posibles, o de la necesidad de una política global de la cultura y la comunicación»³⁵.

Pese a todo, no podemos dejar de analizar algunas de las indicaciones que recogían las leyes de ambos países y que nos dan la medida de hasta qué punto se planificaron medidas para orientar el futuro desarrollo del sector. El cuadro siguiente

³⁴ Como oportunamente señalan GIORDANO y ZELLER, *op. cit.*, pp. 71-72, los tres consorcios que obtuvieron las licencias de televisión privada eran los que ya poseían tres de las cuatro grandes cadenas de radio privada (Onda Cero, Cadena SER y Antena 3 Radio). Además, todos ellos tenían posiciones importantes en la prensa diaria o en la industria editorial.

³⁵ BUSTAMANTE y GIU, *op. cit.*, p. 151.

recoge de forma comparativa algunas de las cuestiones principales que se planteaban de la mano de la normativa europea con la nueva legislación de televisión privada:

| Cuadro 1. Características de las nuevas legislaciones que regulaban la participación de las televisiones privadas en España y Portugal | | |
|---|--|--|
| | <i>España</i> | <i>Portugal</i> |
| Fecha de aprobación de la Ley | 5 de mayo de 1988 | 7 de septiembre de 1990 |
| Producción propia del canal | 15% | 10% |
| Producción nacional | 40% (nacional + europea)* | 40% (en lengua portuguesa)* |
| Capital máximo por empresa | 25% | 25% |
| Participación de capital extranjero | 25% | 15% |
| Emisión publicitaria | 10% del total de emisión diaria 10 minutos por hora | 15% del total de la emisión diaria 20% de cada hora |

FUENTE: Elaboración propia.

* No se especifica el porcentaje de producción nacional, aunque se habla de un 15% de producción propia del canal y de un 50% de la programación en lengua española.

* El 30% de este porcentaje debería ser de origen nacional.

Ambas legislaciones intentan adscribirse a los requisitos que habían sido fijados desde la CEE a partir de la Directiva de la «Televisión sin Fronteras». Sin embargo, al igual que ocurriría con esta directiva³⁶, no se estableció un control riguroso de cumplimiento en cuanto a la programación y, a pesar de que se contemplaba un plazo temporal para alcanzar estas cuotas, ninguno de los nuevos canales pareció atender a la norma. Asimismo, los porcentajes de participación extranjera se difundirían una vez otorgadas las licencias ya que la red de inversiones y participaciones de empresas transnacionales hizo cada vez más difícil evaluar con transparencia este apartado.

No obstante, en ambos países hubo críticas de ambos lados de la balanza: de uno de ellos, los grupos empresariales y los partidos más conservadores que se quejaban de las excesivas medidas restrictivas y reglamentarias en un sector que llevaba demandando su apertura mucho tiempo y que se sentía perjudicado por su entrada tardía en un mercado que ya estaba siendo explotado en muchos países. Y del otro lado, los que pensaban que se abría un marco legal que permitiría la invasión de grandes consorcios de la comunicación que monopolizarían el mercado, al mismo tiempo que impondrían sobre la televisión la única ley de la competencia desmesurada a cualquier coste.

³⁶ La directiva europea solo llegaría a tener carácter normativo en julio de 1994 cuando fue aprobada e incorporada al corpus jurídico español, aunque después tendría diversas modificaciones.

De todas formas, y atendiendo a estas restricciones iniciales se refleja el intento por fortalecer una industria de productos televisivos y cinematográficos bastante débil y con escasa capacidad de posicionamiento en un mercado liberalizado. Debilidad más acuciante en Portugal, un país de poca extensión y población y con una capacidad económica en ese momento, menor a la de casi el resto de los países de la CEE. No parece extraño, por tanto, que se restringiesen por un lado, las inversiones extranjeras, se condescendiese, por otro, a la entrada de productos brasileños (principalmente la telenovela con una larga tradición industrial) y, por último, que se ampliase el margen de inversión publicitaria de cara a sostener la viabilidad de los nuevos canales.

Sin embargo, autores como Nelson Traquina³⁷ encuentran ya en estos números indicios de la «desregulación salvaje» que se abría con este marco legal si se compara, por ejemplo, con las legislaciones de países como Gran Bretaña que contemplaba para el caso de la publicidad un tiempo máximo de emisión de siete minutos y medio por hora, Francia que solo permitía seis minutos en los canales públicos y nueve en los privados o Italia, que en la última reforma sobre su servicio público de televisión estipulaba un máximo de seis minutos de publicidad por hora y la imposibilidad de emitir un mayor número de programas importados que nacionales.

Estas nuevas tendencias ponen en evidencia la transición del modelo televisivo europeo hacia un modelo comercial, en el que la financiación publicitaria se convertirá en el elemento clave de la nueva situación. Tanto los nuevos operadores privados como los de concesión pública van a iniciar una disputa desenfadada por las audiencias masivas que son las que aseguran el apoyo de las empresas publicitarias. Esto lo confirman los investigadores holandeses Jan Van Cuilenburg y Paul Slaa en un estudio detallado donde concluyen que el papel de la publicidad en el balance económico de la industria audiovisual subió de un 34% en 1985 al 40% en 1989, mientras que por el contrario el dinero procedente del impuesto que los diferentes gobiernos de la Europa Occidental (excepto España) recaudaban para el sector descendía en esos mismos años de un 37 a un 27%³⁸.

Los operadores públicos de España y Portugal van a iniciar, apoyados por esta subida publicitaria y alertados por el previsible escenario de futuro marcado por la presencia de competidores privados, una nueva estrategia de programación que comenzará por aumentar el número de horas de emisión y por fidelizar la audiencia a través de programas de entretenimiento. Así las emisiones en España con el aumento de la franja horaria de programación de RTVE (que inaugura su canal internacional), sumado con el desarrollo de las primeras cadenas autonómicas hará que el número de horas de emisión televisiva se multiplique casi aritméticamente, pasándose aproximadamente de una oferta de 7.000 horas anuales en 1983 a las más de 35.000 horas de 1989. Asimismo la RTP portuguesa casi duplicará sus emisiones, reforzando principalmente la programación de su segundo canal, lo que le llevará a pasar de 5.953 horas emitidas entre sus dos canales en 1984 a más de 10.000 horas en los preliminares de la nueva década.

³⁷ Nelson TRAQUINA: *Big Show Media. Viagem pelo mundo do audiovisual português*, Lisboa, Editorial Notícias, 1997.

³⁸ *Ibidem*, p. 60.

| Cuadro 2. Crecimiento del número de horas de emisión de los dos canales públicos de radiotelevisión antes de la llegada de los canales privados (1984-1989) | | | |
|--|-------|--------|-------------|
| | 1984 | 1989 | 1984/89 (%) |
| RTP | 5.953 | 10.186 | 71% |
| RTVE | 5.314 | 12.219 | 130% |

FUENTE: Elaboración propia con datos de RTP y RTVE.

Para terminar este rápido recorrido histórico tenemos que indicar que al finalizar la década de los ochenta se pusieron en marcha en España nuevas televisiones autonómicas en Andalucía, Madrid, Valencia y Cataluña al mismo tiempo que se iniciaba la transmisión por satélite de un canal internacional de TVE, lo que venía a diversificar la oferta pública de una programación que ya había sido ampliada con la nueva ley de televisión privada. Mientras que en Portugal, el hecho más destacado del momento fue la creación de la *Alta Autoridade da Comunicação Social* (AACS) como un órgano independiente destinado al control y regulación de los *media*. Una institución similar a la que ya funcionaba en países como Gran Bretaña o Francia y que nunca ha llegado a implantarse en España. En el caso portugués se componía de once miembros entre los que se incluían: Un presidente que sería un abogado elegido por el Conselho Superior de Magistratura, cinco miembros elegidos por la Asamblea de la República, un miembro designado por el Gobierno y cuatro miembros representativos de la opinión pública, la comunicación social y la cultura.

Las funciones de la AACS fueron ya pre-determinadas en la revisión constitucional de 1989 que imponía su implantación y que le atribuía la tarea de asegurar el cumplimiento del «derecho a la información, la libertad de prensa y la independencia de los medios de comunicación social frente al poder político y el poder económico», así como la manifestación de cualquier expresión de las diversas corrientes de opinión y «el ejercicio de los derechos de antena, de respuesta y réplica política» (artículo 39 de la Constitución). Asimismo, la AACS había sido ya la encargada de emitir un informe para el gobierno en el proceso de adjudicación de licencias de las televisiones privadas, así como de tomar la responsabilidad de controlar la nueva legislación radiofónica. No obstante, su labor ha estado desde el principio permanentemente discutida, con repetidas denuncias por tener un funcionamiento muy permeable a influencias partidistas y sin competencias específicas para preservar el cumplimiento de las obligaciones de programación que determina la ley para los canales televisivos³⁹.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Pese a que hayamos destacado en esta trayectoria los principales hitos de legislación que se relacionan con el medio televisivo, no podemos dejar de lado en un período «de transformación del régimen político, del cuadro jurídico administrativo y de los mecanismos de regulación económica» lo que Boaventura de Sousa Santos

³⁹ Vid. Francisco RUI CÁDIMA: *A televisão «light» rumo ao digital*, Lisboa, Rés XXI, 2006.

denomina como los «mecanismos informales» que la propia sociedad genera para gestionar las contradicciones o los desequilibrios que se producen. «La informalidad de estos mecanismos –sostiene Santos– no los dispensa de la tutela del estado, una tutela específica que opera tanto por la acción como por la omisión»⁴⁰. Esto sería lo que habría ocurrido principalmente con los medios de ámbito local, ignorados durante más de una década por los diferentes gobiernos nacionales y promovidos principalmente por colectivos sociales y pequeños empresarios que encontraron en este ámbito una vía de participación en el sector comunicativo.

Primero en España con el estallido breve de las «radios libres» a finales de los setenta y pocos años después en Portugal con la multiplicación de las denominadas «radios piratas», se abrió en un primer momento todo un campo de intervención y participación comunitaria en los medios de comunicación locales que, en el caso de la televisión debido al desinterés de los Gobiernos, permanecerá en una situación de vacío legal hasta la década de los noventa, momento en el que, buscando ocupar nuevos espacios de mercado, también se incorporarán los grandes grupos de comunicación. En este sentido, las televisiones locales emitidas por cable o por ondas se erigieron en ambos países en actores importantes que, como destaca Miquel de Moragas⁴¹, vinieron –en el caso de los proyectos más comprometidos con el servicio público– a abrir un nuevo espacio donde se presenta e interpreta la materia informativa en función de las especificidades e intereses locales y/o regionales, superando una visión cultural homogeneizadora y acercando la realidad al tejido social más próximo de cada comunidad.

Si hacemos balance, este breve recorrido no hace sino abundar en la idea de que el campo comunicativo, controlado durante años por los regímenes dictatoriales, estuvo sujeto desde sus inicios democráticos a condicionantes políticos (control gubernamental, medios partidistas, etc.) y presiones del mercado (demandas de la empresa privada, importancia de la publicidad, etc.) que no consiguieron ser contrarrestadas por una planificación integral y de largo plazo afrontada por los respectivos gobiernos, que se dedicaron más bien a ir asumiendo con retraso soluciones transitorias y/o medidas que llegaron desde la CEE para atender a las transformaciones sociales, económicas y legislativas que demandaba el sector.

Estamos de acuerdo, por tanto, con algunos trabajos sociológicos que señalan la importancia que tuvieron dos factores histórico-estructurales a la hora de entender la configuración de los medios de comunicación de la Península Ibérica a finales del siglo pasado: Por un lado, la relevancia en términos de penetración y alcance social que obtuvo la televisión y, por otro, el sometimiento que tuvo a los consensos entre grupos empresariales y fuerzas políticas y al «arbitrio de intervenciones gubernamentales»⁴².

⁴⁰ Boaventura DE SOUSA SANTOS: *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento, 1990, pp. 113-114.

⁴¹ Miquel de MORAGAS: «Políticas culturales en Europa: entre las políticas de comunicación y el desarrollo tecnológico», en N. GARCIA CANCLINI (coord.): *Culturas en globalización. América Latina – Europa – Estados Unidos: libre comercio e integración*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.

⁴² A. JEREZ, V. SAMPEDRO y A. BAER: *Medios de comunicación, consumo informativo y actitudes políticas en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

Además de la competencia por un mercado emergente, la lucha por ocupar el espacio de la televisión, fue asimismo un complejo proceso de intereses políticos y luchas partidarias. Algo comprensible si pensamos en países donde el control mediático había sido una constante durante décadas y donde los primeros gobiernos democráticos no habían delimitado claramente la independencia de los medios sino que, en muchos casos, habían instrumentalizado su uso, principalmente en el ámbito de la información política. Nos encontramos así, con procesos largos y de amplia discusión política en los que ambos países otorgaron licencias limitadas para administrar los nuevos canales privados de televisión, que se había caracterizado por intentar no provocar animadversiones con los grandes grupos ya establecidos, además de facilitar la entrada a empresas cercanas a la orientación política del gobierno.

Pese a todo, lo que nos parece importante destacar es que ambos países manifiestan una falta de coherencia y actuación global en el campo audiovisual sobre el que, pese a tener como referencia lo que se anticipa en el resto de la Europa occidental, gran parte de las medidas que se tomaron «habían sido fruto de improvisaciones e iniciativas personales, sin una coordinación a nivel nacional» como reconocía en 1990 el propio ministro responsable de la Comunicación Social en Portugal, António Couto dos Santos. Un hecho, que coloca a la comunicación en la Península Ibérica fuera de una estrategia integral planificada y que la deja sometida, por consiguiente, a dinámicas ajenas e intereses tecnológicos o empresariales, que son los que marcarán algunos años después las características de la denominada Sociedad Global de la Información.