

## CAMBIOS EN EL PANORAMA TELEVISIVO ESPAÑOL: ¿HACIA QUÉ MODELO NOS ENCAMINAMOS?<sup>1</sup>

Ana I. Segovia  
(Universidad Complutense de Madrid)  
asegovia@ccinf.ucm.es  
Trinidad García Leiva  
(Universidad Carlos III de Madrid)  
mtgleiva@hum.uc3m.es  
Sagrario Beceiro  
(Universidad Carlos III de Madrid)  
mbeceiro@hum.uc3m.es  
Miguel Ángel Casado  
(Universidad del País Vasco)  
miguelangel.casado@ehu.es

**Resumen:** El presente artículo repasa la evolución legislativa española en el terreno audiovisual hasta la reciente aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. El texto analiza la influencia del nuevo marco en el mercado televisivo en tres aspectos fundamentales: el pluralismo, la concentración y la contribución a la producción audiovisual, con vistas a su incidencia en el modelo audiovisual español y, más específicamente, el desarrollo de la televisión de pago. Del examen de este proceso los autores extraen un notable retroceso en estas materias.

**Palabras-clave:** Televisión, concentración, televisión de pago, TDT, producción audiovisual.

*Abstract: This paper reviews the legal Spanish evolution in the audiovisual context till the approval of the new Communication Act. The text analyses the effect of this new framework in the television market from three main perspectives: pluralism, concentration and audiovisual production, in regard to their influence in the audiovisual Spanish model and the development of pay TV. The authors observe some important backward movements from the study of this process.*

*Keywords: Television, concentration, pay TV, digital TV, audiovisual production.*

### 1. INTRODUCCIÓN

**E**n España, el desarrollo tardío del sistema mediático, consecuencia del control de las comunicaciones vinculado al régimen franquista, hizo que el mercado de medios madurara algo más tardíamente que el de sus socios comunitarios. Si bien la televisión se liberalizó poco tiempo después que en otros países europeos, su primera legislación relevante no llegaría hasta la redacción del Estatuto de Radio y Televisión de 1980, momento en el que sólo habría cabida para la televisión pública estatal (TVE) y sus dos canales. En 1983 la ruptura del monopolio televisivo de TVE

<sup>1</sup> El presente texto nace de la síntesis y reflexión derivada del panel "Políticas de comunicación audiovisual ante el cambio digital en España: análisis y alternativas. Televisión, concentración y pluralismo", presentado en el II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, del 3 al 5 de febrero, y formado por varias ponencias (Beceiro, 2010; Casado, 2010; García Leiva, 2010; Segovia y Luján, 2010).

llegó de la mano de las televisiones autonómicas, con la llamada Ley del Tercer Canal. Aunque la verdadera revolución en la oferta televisiva se produciría tras la aprobación de la Ley de Televisión Privada de 1988 y la llegada de tres nuevos canales: Telecinco, Antena 3 y Canal + (operador de pago al que se le condicionará a emitir un número de horas en abierto).

Desde entonces se han sucedido diferentes normas sobre el audiovisual pero sin que produjese “un verdadero proceso de reforma que iba siendo retrasado desde la transición democrática y que acumulaba serios problemas estructurales tanto para la televisión pública como para las privadas” (Bustamante, 2008: 26).

Entre los aspectos más polémicos desarrollados en este periodo se pueden señalar la relajación de límites en la propiedad con los subsiguientes cambios en el accionariado de las cadenas (Giordano y Zéller, 1999: 69-88); la politización de las plataformas de pago<sup>2</sup> por satélite con el enfrentamiento entre Canal Satélite Digital y Vía Digital marcada por la injerencia del Gobierno español del momento (Beceiro, 2009: 117) o la crisis de credibilidad de TVE que llegó al extremo con la condena de la audiencia nacional por el tratamiento de los informativos a la huelga general.

Fue en 2004 con la llegada del gobierno socialista cuando se hizo público un plan de reforma para el conjunto del sector audiovisual. Además de impulsar la reforma de la radio y la televisión de titularidad estatal, se decidió potenciar el mercado de televisión por ondas acelerando su digitalización mediante el relanzamiento de la TDT, en paralelo a la tramitación de una normativa integral para el sector que incluyera la tan necesaria Ley General Audiovisual (LGA) acompañada de la creación del Consejo Audiovisual.

Los proyectos de LGA y del Consejo, con contenidos progresistas en aquel momento —julio 2005— y en línea con la reforma del servicio público, salieron a la luz pero se aplazaron para la segunda legislatura. El Gobierno aludió a la necesidad de esperar a la última revisión de la Directiva Televisión Sin Fronteras (TVSF) para aprovechar su transposición con la nueva norma. Aunque otra lectura es que el sector no estaba para tensiones añadidas después de la batalla por la Ley del Cine (55/2007).

El hecho de que estas normas no salieran adelante y se volvieran a plantear a través de un proyecto refrendado en ley por el Congreso a finales de marzo de 2010 (Ley 7/2010 de 31 de marzo General de Comunicación Audiovisual), permite sostener que el relanzamiento de la TDT y el fin de las emisiones analógicas de televisión terrestre han sido utilizadas para promover la reconfiguración del sector televisivo. Bajo esta óptica este artículo repasa la evolución legislativa española en el terreno audiovisual hasta la reciente aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, analizando su incidencia en el mercado televisivo (tanto en abierto como

---

<sup>2</sup> Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho Español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Uso de normas para la transmisión de señales de Televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector. BOE nº 108, de 6 de mayo de 1997. Fue derogada por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, BOE 04/11/2003.

de pago) en tres aspectos fundamentales: el pluralismo, la concentración y la producción audiovisual<sup>3</sup>.

## **2. TELEVISIÓN EN ABIERTO: DIGITALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN**

El Plan de Impulso a la Televisión Digital Terrestre acordado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2004 supuso el pistoletazo de salida en las medidas para la reconfiguración de la arquitectura de la televisión por ondas. Siguió la Ley de medidas Urgentes para el impulso a la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del pluralismo (10/2005) y, a mediados de 2005, el nuevo Plan Técnico Nacional que sustituyó al de 1998 (RD 944/2005).

Hubo que esperar a finales de 2005 para el nuevo reparto de las frecuencias digitales y la creación de un sexto canal analógico de alcance estatal —ambas cosas íntimamente relacionadas— para asistir, a mediados de 2006, a la aprobación de los porcentajes de cobertura de población previos al apagón definitivo (en una disposición adicional del Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable; RD 920/2006), y a septiembre de 2007 para la aprobación del Plan Nacional de Transición a la TDT. Según el mismo, las emisiones analógicas cesarían el 3 de abril de 2010.

De esta manera, el relanzamiento de la TDT en abierto, otorgando más frecuencias a RTVE y clarificando la gestión directa e indirecta del servicio en los tres ámbitos de cobertura (estatal, regional y local, además de la peculiaridad insular), fue acompañado de la polémica decisión de habilitar un nuevo canal terrestre analógico de alcance nacional (que recayó en la sociedad concesionaria de La Sexta, gestionada hoy por Imagina) y cambiar las condiciones concesionales a Sogecable para que Canal+ emitiera en abierto y naciera Cuatro.

Pero, aún más importante y preocupante para algunos, la nueva configuración supuso una multiplicación insostenible en el número de canales y fue acompañada de una propuesta de arquitectura post apagón que decidió otorgar a cada uno de los operadores nacionales un múltiple completo (cerrando la puerta a agentes futuros y repartiendo el dividendo digital antes de nacer; García Leiva, 2009b). En palabras de Ramón Zallo (2010), esta proliferación de canales, decidida políticamente sin atender a su viabilidad económica, no podía resultar y por ello acabó generando una gran presión para que se autorizaran nuevos modelos de negocio basados en las lógicas del pago y la concentración. Dicho de otro modo, frente a la ausencia de la prometida regulación integral para el sector audiovisual y bajo el rótulo de “urgentes” se aprobaron nuevas normas que relajaron la ya escasa regulación antimonopolio y autorizaron la TDT de pago, lo que puede derivar en importantes modificaciones del propio modelo televisivo español en dirección contraria a la democratización y pluralismo.

---

<sup>3</sup> Conviene no olvidar además que los procesos de concentración tienen también consecuencias en lo que a contenidos y programación se refiere. Prado (2010) destaca en su estudio de la programación el auge de géneros como el infoshow y el reality como consecuencia de estos fenómenos, al mismo tiempo que remarcan el papel de la información en los canales públicos frente a su más reducida presencia en los privados.

En lo que respecta al grado de concentración de la propiedad permitido, y siguiendo la misma línea marcada por los gobiernos de Aznar<sup>4</sup>, la aprobación de un Real Decreto-Ley en febrero de 2009 (1/2009)<sup>5</sup>, convertido en Ley de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones meses después (7/2009), posibilitó una mayor concentración en el sector televisivo por ondas dado que: a) se eliminó la imposibilidad de poseer participaciones superiores al 5% en más de una concesión y la única barrera a la simultaneidad de participaciones en el capital social de distintos operadores se estableció e en el 27% de la audiencia media; b) se permitió la acumulación de derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiples en el ámbito estatal, y uno en el ámbito autonómico, rebajando a tres el mínimo de operadores privados que debían preservarse en el ámbito estatal; y c) se limitó a los prestadores de titularidad pública el uso del espectro en el ámbito estatal al 25% del espacio disponible para el servicio televisivo de tal ámbito de cobertura.

Es decir, que desde entonces a nivel estatal se permite la fusión entre cadenas siempre que no superen un 27% de la audiencia total, no acumulen más de dos múltiples de cobertura estatal y el resultado de la operación deje al menos tres operadores en el mercado. La fusión Cuatro/Telecinco<sup>6</sup> (a la espera ya tan sólo de la aprobación de la CNC y la CMT<sup>7</sup>) y las conversaciones Antena3/La Sexta (anunciadas también en diciembre de 2009 pero sin ningún avance destacado hasta el momento) no son más que el resultado inmediato de esta relajación. En nombre del mismo pluralismo que en 2005 amparó la necesidad de ampliar el número de televisiones privadas se justifica ahora la concentración entre operadores. En palabras de un portavoz del Ministerio de Industria tras la aprobación del mencionado Real-Decreto, "Parece paradójico que se hable de liberalizar cuando se permite concentrar, pero se trata de dar libertad a los operadores para que actúen"<sup>8</sup>. Lo que viene a significar, en definitiva, que se legisla para que los grupos hagan frente al declive publicitario y la competencia de la TDT.

De modo que después de esta voltereta legal el cuadro de la televisión estatal parece volver a sus orígenes: un duopolio ligeramente imperfecto (por la presencia de

<sup>4</sup> El límite de participación de cada accionista en la sociedad concesionaria había aumentado al 49% (Ley 50/1998 de Medidas fiscales, administrativas y del orden social). Este tope sería eliminado más tarde aprovechando la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2002.

<sup>5</sup> También dispone, en lo que respecta a la prestación del servicio universal de televisión digital terrestre, la utilización del satélite para alcanzar la extensión complementaria de la cobertura poblacional de los canales de TDT de ámbito estatal.

<sup>6</sup> Mediaset no sólo se ha hecho con el control de Cuatro (41%) sino que también ha entrado en el capital de Digital+ (22%, así como la gestión de su publicidad), principal plataforma de pago, convirtiéndose en socio de referencia junto a Prisa y Telefónica. Se calcula que esta empresa controlará en torno al 45% del mercado publicitario televisivo español.

<sup>7</sup> En el momento de presentación de este artículo la CMT anunció que la fusión podía suponer "obstáculos para la competencia efectiva en distintos mercados audiovisuales y de comunicaciones electrónicas", por lo que previsiblemente estas negociaciones se demorarán más en el tiempo (El Mundo 30/06/2010 <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/30/comunicacion/1277904352.html>).

<sup>8</sup> Recogido en *El País*, 21 de febrero de 2009, p. 28.

Vocento y Unedisa-RCS), controlado además por capital extranjero (más precisamente italiano: Mediaset, DeAgostini)<sup>9</sup>.

### 3. TELEVISIÓN DE PAGO: EXPANSIÓN ACOMPAÑADA DE CONCENTRACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

En 2010 se publicó en el BOE el Real Decreto-Ley por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de TDT de pago mediante acceso condicional (11/2009) —a pesar de que, siguiendo las directrices marcadas por la Ley 10/2005<sup>10</sup>, habían sido concedidas para emitir en abierto—.

Este Real-Decreto ha sido, como siempre ha ocurrido con la legislación que ha afectado a la televisión digital de pago en España a lo largo de su corta historia, muy controvertido y tachado de altamente intervencionista. Primero, por haber sido aprobado por real decreto ley, una fórmula reservada a situaciones de extrema necesidad o urgencia; segundo, porque no se apreciaba que la norma fuese de “interés general”, tal y como sostenía el Gobierno; y, tercero, porque la norma no había sido consensuada entre todos los afectados. Esta postura fue sostenida hasta el final por los principales operadores de televisión de pago (Ono, Imagenio o Digital+) que expresaron su completa “disconformidad” con una regulación que venía a complicar más aún si cabía la delicada situación económica del sector.

En definitiva, y en una muestra más de arquitectura jurídica creativa, la obra de la casa audiovisual continuó por el tejado. En previsión de la aprobación del anteproyecto de Ley General Audiovisual que se presentó en junio indicando que un concesionario podría emitir televisión de pago mediante acceso condicional hasta un máximo del 50% de la totalidad del espectro que tuviera asignado, el Real Decreto-Ley estableció, hasta la efectiva aprobación de la ley, regular la TDT de pago de ámbito estatal. Así es cómo su artículo 1 señala que tales concesionarios pueden explotar total o parcialmente en la modalidad de pago uno de los canales de los que son titulares, siempre que su concesión permita la explotación de más de un canal. El artículo 2 indica que los sistemas y servicios de acceso condicional empleados para acceder a los servicios de TDT de pago deben ser abiertos.

Al respecto cabe señalar que fabricantes y operadores habían alcanzado ya consenso en torno a las especificaciones técnicas de receptores de TDT para acceso condicional (documento elaborado en junio de 2009 por el Subgrupo 3 del Grupo de Trabajo 7 del Foro Técnico de la Televisión Digital). Sin embargo, cuando la autorización e incluso lanzamiento del primer servicio de pago tuvo lugar en TDT (Gol TV), en una reedición irónica de lo que ocurriera con la introducción de la TDT en España a finales de los noventa, no existía aún en el mercado equipamiento disponible para su recepción.

<sup>9</sup>A lo que habría que añadirse la también italiana RCS en Veo TV y además la participación de la estadounidense Disney en NET TV (20%) y la alemana Bertelsmann en Antena 3 (20'5%).

<sup>10</sup> Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

Por otro lado, a la hora de plantear las principales características de la televisión de pago en España, nos encontramos de nuevo con un alto grado de concentración: Digital+ es, desde la fusión de las plataformas originarias en el año 2003, la única plataforma por satélite que opera en territorio español; y el operador de cable ONO<sup>11</sup>, tras la compra de Auna en el año 2005, se hizo con el control del 70% del soporte (Screen Digest, 2006:135). Digital+, Ono y Telefónica concentraban en el año 2008 el 93,7% (1.957,1 millones de euros) del mercado de televisión de pago en España y el 87,7% de los abonados (CMT, 2009:139). A esto habría de añadirse un claro estancamiento económico y un crecimiento ralentizado de abonados, incluso a pesar de los buenos datos aportados por la IPTV y los nuevos actores/soportes (360.000 nuevos abonados en 2006, frente a los 235.167 de 2007 y 216.542 de 2008; CMT, 2008:133).

Para terminar de dibujar el panorama de la televisión digital de pago en España, hay que volver a destacar que el año 2009 fue el de relanzamiento de la TDT, aunque sus efectos sobre el conjunto del mercado son todavía difíciles de valorar. Su oferta, llamada TDT Premium, por el momento se limita en el ámbito estatal a los canales Gol TV y AXN. Además, es necesario tener en cuenta que entre los abonados del primero-algo más de un millón a finales de 2009 según datos facilitados por Mediapro- sólo una cifra cercana al 15% accede vía TDT, ya que el resto se han abonado a través de las plataformas de cable (16%), IPTV (60%) y el teléfono móvil (9%; Tele Digital, 2009).

En otras palabras, en la existencia de un panorama abiertamente multicanal y multiplataforma, que frente a una demanda poco elástica e incluso inestable ha acabado por traducirse en una competencia difícil entre operadores y una creciente fragmentación de los abonados.

**Tabla 1.** Televisión de pago en España: % mercado/abonados (2008)

| <b>MERCADO TV DE PAGO: 2.090 mill. de €</b> | <b>ABONADOS TV DE PAGO: 4.196.766 hog.</b> |
|---|--|
| ■ Satélite: 73,8%                           | ■ Satélite: 48,5%                          |
| ■ Cable: 16,6%                              | ■ Cable: 34,7%                             |
| ■ IPTV/ xDSL: 8,9%                          | ■ IPTV/ xDSL: 16,7%                        |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Informe Anual de la CMT 2008

<sup>11</sup> En este sentido habría también que destacar el hecho de que los nuevos soportes y ofertas (como la triple play, una de las principales tendencias del mercado en los últimos años) llegan de la mano de los operadores de cable y telecomunicaciones existentes. Aunque a pesar de la aparición de estas nuevas propuestas, el desequilibrio de la cuota de mercado/abonados sigue siendo patente. Como refleja la Tabla 1, la televisión por satélite alcanzaba una cuota del 73,8% del mercado de la televisión de pago en el año 2008 con tan sólo un 48,5% de los abonados, frente a los resultados inversos de otros soportes. Esto se debe a que el gasto medio por hogar en televisión de pago era de 33 euros, aunque la media del gasto de los abonados en soporte satélite era de 49 euros frente a los 25 euros de los abonados vía cable o Xdsl (CMT, 2009:141).

#### 4. DE LA TELEVISIÓN ANALÓGICA A LA DIGITAL: INFLUENCIA EN LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL

En el plano específico de la producción audiovisual, por tanto, pocas son las posibilidades de que la multiplicación de la oferta aquí señalada redunde en la aparición de nuevos contenidos o la apuesta por una producción original. De hecho, el peligro más evidente es que toda perspectiva de calidad emigre a los canales de pago, dejando a la televisión en abierto huérfana de contenidos atractivos, con una televisión pública como única responsable de prestar un servicio público real (ya que según la LGCA los operadores privados pasan a ser responsables de servicios de interés general), y a pesar de los intentos comunitarios por fomentar la producción audiovisual de los países miembros de la UE. La influencia de la reforma audiovisual en la producción audiovisual no está claro que esté siendo pues positiva.

La promesa era que el nuevo escenario supondría en principio un aumento de la demanda de obras audiovisuales y un fortalecimiento del sector de la producción. De hecho, la incorporación de Cuatro y La Sexta supuso un incremento del mercado de la producción audiovisual cercano al 10% entre las temporadas 2004-2005 y 2005-2006, aunque la incidencia de esta demanda sobre el mapa de actores fue limitada y focalizada en productoras concretas (como Globomedia, que aumentó su cuota de mercado en un 2% como consecuencia fundamentalmente de sus trabajos para La Sexta y Cuatro; Fernández Quijada, 2009: 84). En el caso de la demanda generada por la TDT, a pesar de la década transcurrida, sus efectos son todavía inciertos. Si bien se producirá un indudable aumento en la necesidad de contenidos, queda por ver la influencia que ésta tenga sobre el sector teniendo en cuenta el escenario de reducción de costes y la posible influencia de las dinámicas de concentración.

Para la producción cinematográfica, la puesta en marcha de la LGCA tiene consecuencias inmediatas. La promoción y la difusión de la cultura han sido siempre reconocidas como uno de los elementos fundamentales de la misión encomendada a los servicios públicos de radiotelevisión. Sin embargo, esta labor de difusión de la cultura debe ser entendida más allá de la mera emisión de contenidos de calidad y teniendo en cuenta la importancia que en la actualidad tienen las industrias culturales en nuestra sociedad. Tal y como señalan Moragas y Prado "las radiotelevisiónes públicas tienen un papel 'motor' diferente en cada contexto audiovisual (por razones históricas, económicas, culturales o demográficas), pero en todos los casos tienen un gran protagonismo en el futuro del desarrollo de las políticas audiovisuales y, por tanto, de las políticas culturales de sus países" (Moragas y Prado, 2000: 63). En la actualidad estos aspectos son reconocidos por la mayoría de las leyes o contratos programa de las radiotelevisiónes públicas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El informe para la reforma de los medios de titularidad públicos reconoce que la radiotelevisión pública "debe tener como objetivo esencial la promoción de la creación y difusión de la expresión cultural" así como "cumplir un papel motor del cine y de la producción audiovisual independiente", con el doble objetivo de "reafirmar la identidad cultural y potenciar una industria de creciente importancia económica" (2005). Por su parte la ley sobre los medios de titularidad pública señala entre los objetivos de la corporación RTVE el "fomento de la producción de contenidos audiovisuales europeos y en lenguas originarias españolas y promover la creación digital y multimedia, como contribución al desarrollo de las industrias culturales españolas y europeas" y "promover la difusión y conocimiento de las producciones culturales españolas, particularmente las audiovisuales" (2006).

Los cambios más sustanciales incluidos en la nueva ley son el diferente grado de obligaciones impuestas a los operadores públicos y a los privados y la diversificación de las obras a las que se puede destinar la inversión del 5%. Así, las cadenas públicas habrán de invertir el 6% de sus ingresos en obras audiovisuales, mientras que las privadas continuarán con la inversión del 5% vigente hasta la actualidad. En lo que se refiere a las obras objeto de inversión la novedad más importante y aplaudida por los operadores privados pero criticada por los productores ha sido la inclusión de las series para televisión en el cómputo de esta inversión. Las cadenas privadas tendrán que invertir como mínimo el 60% de la cantidad destinada a la inversión en largometrajes cinematográficos, con lo que el restante 40% pueden emplearlo en series, miniserias y películas para televisión. En la práctica lo que supone esta modificación es una rebaja del 40% en esta obligación ya que con el coste de las series se alcanza fácilmente ese 40%<sup>13</sup>. En el caso de las televisiones públicas la cantidad mínima de inversión en largometrajes cinematográficos es del 75%. Del restante 25% sólo la mitad puede invertirse en series para televisión y el resto habrá de destinarse a miniserias y películas para televisión (Tabla 2).

**Tabla 2.** Obligaciones de emisión e inversión en obras europeas Ley 7/2010

|   |  | Privadas                       | Públicas |         |
|---|--|--------------------------------|----------|---------|
| <b>Cuotas de emisión</b>  | Tiempo de emisión obras europeas                         | 51,00 %                        |          |         |
|   | Tiempo de emisión de obras de productores independientes | 10,00 %                        |          |         |
| <b>Cuota de inversión</b> (%sobre los ingresos devengados del anterior año) |  | 5,00 %                         | 6,00 %   |         |
| <b>Destino de la inversión obligatoria</b>                                  | Por tipo de producción                                   | Largometrajes cinematográficos | 60,00 %  | 75,00 % |
|   |  | Películas o miniserias         | 40,00 %  | 12,50 % |
|   |  | Series                         |          | 12,50 % |
|   | Reserva para producción independiente                    | Mínimo 50,00 %                 |          |         |
|   | Reserva para obras en lenguas oficiales en España        | Mínimo 60,00 %                 |          |         |

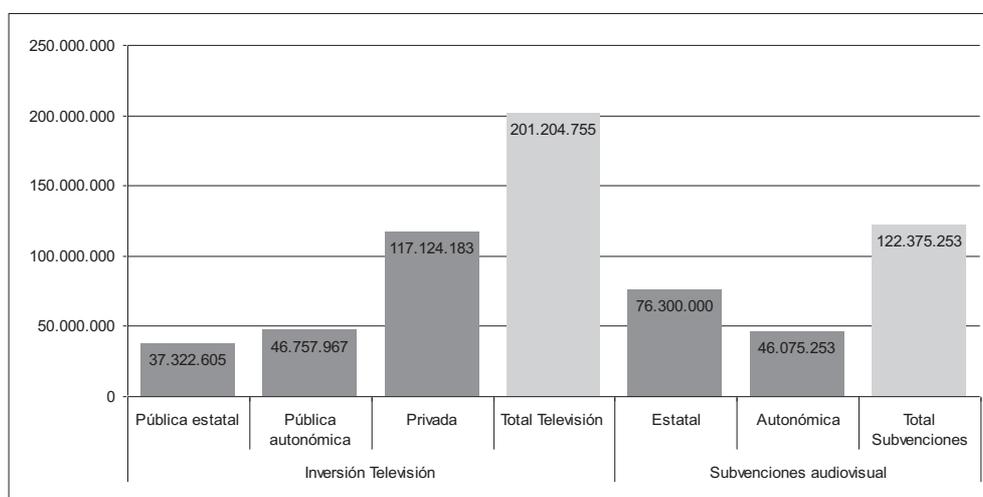
Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 7/2010

En este sentido, cuando se habla de políticas de fomento del audiovisual y de la cinematografía es necesario recordar que esta inversión de las televisiones supone sin duda la política de fomento del audiovisual más importante, ya que de hecho aporta a la producción más del doble de lo que destina el Fondo Nacional para la Cinematografía. En 2008 las televisiones de ámbito estatal dedicaron a este capítulo más de 150 millones de euros, mientras que la cantidad invertida por las autonómicas fue de cerca de 50 millones de euros. Es decir, 200 millones frente a los 123 de subvenciones estatales y autonómicas (Gráfica 1). Si aplicáramos las medidas de la

<sup>13</sup> En palabras de Mercedes Gamero, directora de Antena 3 Films: "el 2% que tenemos que invertir en series propias puede estar cubierto desde el primer mes del año ya que la producción en series es una de las prioridades de la cadena por los éxitos y beneficios que nos aportan". (*Expansión*, 26/02/2010, <http://www.expansion.com/2010/02/26/empresas/medios/1267199063.html?a=c5e1e1f7dd30f9f5f768aaa36a132d85&t=1277369822>)

nueva normativa, en ese mismo año la inversión de Telecinco en cine (incluidos los formatos cinematográficos para televisión ya computados en la anterior ley) pasaría de 43 a 25 millones de euros, la de Antena 3 de 40 a 24 millones y la de Sogecable de 31 a 18 millones. Considerando el total de la aportación y restando el 40% de la contribución que las privadas podrán realizar en series, la inversión de las privadas podría pasar de 117 a 70 millones.

**Gráfica 1.** Inversión televisiva y subvenciones a la cinematografía (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de cumplimiento de la inversión del 5% del Ministerio de Industria [[http://www.mcu.es/cine/docs/InformeCumplimientoEstatl\\_2008.pdf](http://www.mcu.es/cine/docs/InformeCumplimientoEstatl_2008.pdf)]; [[http://www.mcu.es/cine/docs/InformeCumplimientoAutonomico\\_2008](http://www.mcu.es/cine/docs/InformeCumplimientoAutonomico_2008)] y memoria anual FAPAE [[http://www.fapae.es/informes\\_memorias.asp](http://www.fapae.es/informes_memorias.asp)]

La aplicación de esta normativa, además de críticas, ha generado dudas en torno a su efectividad para el asentamiento de una industria cinematográfica sólida. En lo que respecta al sector de la producción, si por un lado la posibilidad de amortizar las obras con las aportaciones televisivas y sin tener que buscar el respaldo del público en la taquilla genera una producción al margen de los gustos y las necesidades de éste, que se acomoda a una modalidad de financiación que no pone a prueba el producto (Álvarez Monzoncillo y López Villanueva, 2007); por otro, la aplicación que de la norma hacen las televisiones invirtiendo en superproducciones realizadas por empresas vinculadas “dificulta el desarrollo del sector, ya que la elevación del coste de las películas, ya sea en su producción como en su promoción, contribuye al aumento de las barreras” (Izquierdo Castillo y Casero Ripollés, 2010).

Con todo, es importante recordar que esta obligación de inversión ha permitido un importante aumento del número de producciones y fundamentalmente un nivel de compromiso de las televisiones con el cine europeo y español antes difícilmente

imaginable. Aspectos como la inclusión de las series dentro del cómputo de esta inversión puede suponer una importante merma para la cinematografía, la más débil de las actividades audiovisuales en España en la actualidad. En este sentido, y como ocurriera con otros puntos de la ley, se ha producido una importante cesión a los intereses del sector televisivo privado.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Más allá de las promesas e intenciones originales del Ejecutivo socialista, la relación de fuerzas entre los distintos agentes del sector audiovisual y su dispar relación con el Gobierno ha dado lugar a consensos transitorios y por tanto inestables. Esta negociación permanente nos ha llevado de la autorización a emitir en abierto a Canal+ y la creación de La Sexta, ligada al reparto de más frecuencias para el resto de las cadenas, a la exigencia también atendida de habilitación de la modalidad de pago en TDT bajo el argumento de ser indispensable para un modelo de negocio que de otra forma no permitiría mejorar los contenidos ni producir servicios añadidos. Nos ha llevado de las tensiones generadas por la puja en torno a los derechos de emisión, fundamentalmente relativos al fútbol, y las peticiones públicas de reducción de las obligaciones de cobertura de TDT, a la limitación definitiva de la emisión de publicidad en el ámbito del servicio público estatal. Una demanda histórica de UTECA también atendida.

Por otro lado, se eliminan casi totalmente las trabas a la concentración mediante una reducción de los límites a la propiedad que podría derivar en un “duopolio imperfecto” en el escenario de TDT y mayor complejidad en el escenario de la televisión de pago y, finalmente, se cede a otra de las reivindicaciones “históricas” de las televisiones privadas al permitirles incluir las series de televisión dentro del cómputo de su inversión obligatoria del 5% en la financiación anticipada de producción audiovisual europea.

La cuestión es que la modificación de la normativa sobre concentración y la aprobación de la TDT de pago mediante la figura del Real Decreto-ley, el nuevo modelo de (des)financiación del servicio público y el preocupante tratamiento otorgado a una norma tan importante como la Ley General de la Comunicación Audiovisual, han restado credibilidad y legitimidad a una política audiovisual del Gobierno que consagra hechos consumados y que, desafortunadamente, alimenta sospechas de amiguismo empresarial y oportunismo electoral. Si bien es también pertinente señalar que en lo concerniente a los límites a la concentración de medios de comunicación, los favorecidos no se circunscriben a una tendencia ideológica concreta (excepto la que defiende el libre mercado sin restricciones, evidentemente). Todos los grupos multimedia se verán beneficiados por la relajación de las normas relativas a la propiedad, cuyas últimas repercusiones las hemos vivido de cerca en diciembre de 2009.

Al margen de la configuración futura de este escenario, la nueva ley ha consagrado definitivamente las decisiones regresivas adoptadas más recientemente (ULEPICC, 2009; Zallo, 2010; Bustamante, 2010) mediante una norma adaptada a las necesidades de los intereses privados. Así, de raíz, se parte de la sustitución del

concepto de servicio público, que también se aplicaba a las televisiones privadas, por la noción de “servicio de interés general” sin apenas definición.

En definitiva, y a pesar de que las consecuencias de los cambios acaecidos durante los últimos cinco años en el mercado televisivo por ondas sean en buena medida todavía imprevisibles, es posible plantear que las últimas decisiones adoptadas, que han derivado en un aumento de la concentración y del peso de la oferta de pago en el conjunto del mercado audiovisual español, dejan malheridos al pluralismo, el servicio público y los servicios de proximidad, que tendrán que sobrevivir aún más debilitados en el nuevo escenario digital. Estos ejemplos son paradigmáticos de cómo la regulación se ha ido adaptando a las necesidades de la industria (y su preferencia por la concentración) más que a la búsqueda del pluralismo, tan proclamada desde los poderes públicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMIRÓN, N.: “El deute de Sogecable i Prisa: anàlisi i gènesi d’una estratègia empresarial global d’alt risc”. *Quaderns del CAC*, (2007), nº 29, pp. 105-116.

ÁLVAREZ MONZONCILLO, J. M. y LÓPEZ VILLANUEVA, J. (2007): *Alternativas de política cultural. Las industrias culturales en las redes digitales*. Barcelona: Gedisa.

ARNANZ, C. M. (2002): *Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital*. Barcelona: Gedisa.

BECEIRO, S (2009): *La televisión por satélite en España. Del servicio público a la televisión de pago*. Madrid: Fragua.

BECEIRO, S.: “La Televisión de pago en España: competencia y concentración”. Ponencia presentada en el panel “Políticas de comunicación audiovisual ante el cambio digital en España: análisis y alternativas. Televisión, concentración y pluralismo”, II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, 3 al 5 de febrero 2010.

BUSTAMANTE, E.: “La contrarreforma audiovisual socialista”. *Le Monde Diplomatique*, nº 172, Febrero 2010, p.4.

BUSTAMANTE, E.: El audiovisual digital: la televisión regional ante el reto del futuro. En Bustamante, E. (coord.) (2009): *El audiovisual digital. Políticas y estrategias desde las comunidades autónomas*. IDECO: Las Palmas, pp. 24-46.

CASADO DEL RÍO, M. A.: “Las televisiones autonómicas y la producción audiovisual local”. Ponencia presentada en el panel “Políticas de comunicación audiovisual ante el cambio digital en España: análisis y alternativas. Televisión, concentración y pluralismo”, II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, 3 al 5 de febrero 2010.

CMT (2008): *CMT Informe Anual 2007*. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Consulta: 10 de diciembre de 2009]. <[http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/Informe\\_anual\\_CMT\\_2007\\_web.pdf](http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/Informe_anual_CMT_2007_web.pdf)>

CMT (2009): *CMT Informe Anual 2008*. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Consulta: 10 de diciembre de 2009]. <[http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/Informe\\_Anual\\_2008\\_OK.pdf](http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/Informe_Anual_2008_OK.pdf)>

FERNÁNDEZ-QUIJADA, D.: "El mercado de producción independiente en España ante la aparición de cuatro y la sexta". *Comunicación y Sociedad*, vol. 22 (2009) nº1, pp.59-88.

GARCÍA LEIVA, M. T.: "La transición a la televisión digital y la TDT". Ponencia presentada en el panel "Políticas de comunicación audiovisual ante el cambio digital en España: análisis y alternativas. Televisión, concentración y pluralismo", II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, 3 al 5 de febrero 2010.

— (2009a): "Presente y futuro de la TDT en España: Nuevas opciones tecnocomerciales para disyuntivas sociopolíticas recurrentes". *Sphera Pública*, (2009) nº 9, pp. 115-133.

— (2009b): "El dividendo digital: desafíos, oportunidades y posiciones nacionales". *RLCS, Revista Latina de Comunicación Social*, (2009) nº 64, pp. 424-436.

GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999): *Políticas de televisión*. Barcelona: Icaria.

IZQUIERDO CASTILLO, J. y CASERO RIPOLLÉS. "El papel de la televisión en las políticas de fomento de la industria cinematográfica en España". II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, 3 al 5 de febrero 2010.

LLORENS, C.: "Una década de televisión de pago digital en Europa: de la utopía a la reconversión". Ponencia presentada en el III Congrés Internacional Comunicació i realitat. *La utopia digital en els mitjans de comunicació: dels discursos als fets. Un balanç*. Barcelona, 20-21 de mayo de 2005.

MORAGAS, M. de y PRADO, E. (2000): *La televisió pública a l'era digital*. Portic: Barcelona.

ONO (2009): *Informe Anual de ONO 2008* [Consulta: 3 de diciembre de 2009]. <<http://www.ono.es/sobreono/inversores/pdfs/annual-report-2008-spanish.pdf>>

PRADO, E. (2010): "Contenidos y servicios para la televisión digital". *Telos* nº 84 [Consulta: 30 mayo 2010]. <[http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/TELOS/SOBRETELOS/Nmerosanteriores/DetalleAnteriores\\_84TELOS\\_DOSSIER0/seccion=1268&idioma=es\\_ES&id=2010083009560001&activo=6.do](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/TELOS/SOBRETELOS/Nmerosanteriores/DetalleAnteriores_84TELOS_DOSSIER0/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2010083009560001&activo=6.do)>

REVIRIEGO, C. y YAÑEZ, J.: "Intercambios, contagios y dependencias. La producción española frente a la inversión de las televisiones". *Cahiers du cinema España*, junio 2008, pp. 55-58.

SCREEN DIGEST: "Pay TV concentration in Spain", Mayo 2006, p. 135.

SEGOVIA, A. y LUJÁN, L.: "Concentración y pluralismo en España ante el cambio digital". Ponencia presentada en el panel "Políticas de comunicación audiovisual ante el cambio digital en España: análisis y alternativas. Televisión, concentración y pluralismo", II Congreso Internacional AE-IC, Málaga, 3 al 5 de febrero de 2010.

TELE DIGITAL: "Gol Televisión supera el millón de abonados", 2010 [Consulta: 30 diciembre 2009]. <<http://www.sateliteinfos.com/actu/tp.asp/tp/18501/gol-television-supera-el-millon-de-abonados.html>>

ULEPICC (2009): "Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Reforma y contrarreforma en la política de comunicación audiovisual del Gobierno de Rodríguez Zapatero" [Consulta: 30 de mayo de 2010] <[www.ulepicc.es](http://www.ulepicc.es)>

ZALLO, R.: "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal". *RLCS, Revista Latina de Comunicación Social*, nº 65, 2010, pp. 14-29.

#### **Documentos y textos legislativos**

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Real Decreto-Ley 1/1997, de 31 de enero, por el que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.

Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho Español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Uso de normas para la transmisión de señales de Televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector. BOE 04/11/2003. BOE nº 108, de 6 de mayo de 1997.

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Publicada en el BOE número 264 de 4/11/2003.

Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. BOE núm. 181, sábado 30 julio 2005

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

"Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado" (2005). Elaborado por el Consejo creado al efecto, según Real Decreto 744/2004, de 23 de abril.

Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable.

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

CE (2007) DIRECTIVA 2007/65/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva

Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero).

Real Decreto-ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula, para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional.

Ley 7/2010 de 31 de marzo General de Comunicación Audiovisual

#### **Breve semblanza biográfica de los autores:**

**Ana I. Segovia** es socia fundadora del capítulo español y tesorera de ULEPICC-Federal. Doctora en Ciencias de la Información y profesora de Teoría de la Información y Estructura de la Comunicación en la UCM. Sus investigaciones y artículos giran en torno a la regulación, la concentración y la estructura de la propiedad de los medios de comunicación desde la perspectiva de la economía política de la comunicación.

**M<sup>a</sup> Trinidad García Leiva** es doctora por la Universidad Complutense de Madrid, ha sido visitante académico en la Universidad de Oxford (PCMLP) y la Universidad de Glasgow (CCPR). Actualmente es profesora en la Universidad Carlos III de Madrid, donde forma parte del grupo de investigación TECMERIN. Miembro fundador y Secretaria de ULEPICC - España, colabora regularmente con IRIS - Legal Observations y la revista Telos.

**Sagrario Beceiro** es profesora de Comunicación Audiovisual en la Universidad Carlos III de Madrid, doctora en Ciencias de la Información por la UCM y miembro del grupo de investigación TECMERIN. Televisión-Cine: memoria, representación e industria de la Universidad Carlos III de Madrid. También ha formado parte de la Junta Directiva de ULEPICC-España durante el periodo 2007/2010.

*Ana I. Segovia, Trinidad García Leiva, Sagrario Beceiro* 303  
*y Miguel Ángel Casado*

**Miguel Ángel Casado** es doctor europeo por la Universidad del País Vasco con una tesis doctoral sobre las políticas de fomento de la producción audiovisual en las comunidades autónomas españolas y en Escocia. Es además Master en integración europea por la Universidad del País Vasco y experto universitario en derecho audiovisual por la UNED.

(Recibido el 20-07-2010, aceptado el 26-05-2011)