

## Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales

Por Ferrán Tomás Olalla  
Doctor en Comunicación Audiovisual por la Universidad Pompeu Faba

### Artículo Resumen

#### Resumen

*El pluralismo aplicado a los medios de comunicación aparece como un valor fundamental del sistema democrático que se sustenta en el ejercicio de los derechos fundamentales de la libertad de expresión y de la información. Esta valor puede, al mismo tiempo, limitar el derecho a la libertad de expresión que se ejerce a través de la creación de empresas. El Derecho de la Competencia y la doctrina que sustenta las leyes del mercado como modelo para asegurar el pluralismo no aceptan esta premisa y han resuelto que el pluralismo se consigue con la diversidad de empresas y/o la diversificación de entidades que controlen una empresa. En este trabajo criticaremos estas tesis dominantes y constataremos que el mercado no puede asegurar, por sí mismo, el pluralismo de las ideas. Desde la perspectiva de las ciencias de la comunicación, reconoceremos que lo que realmente determina el pluralismo es el contenido editorial de los medios y no la pluralidad de empresas.*

*Palabras claves: Pluralismo. Mercado. Regulación. Audiovisual. Democracia.*

El pluralismo aplicado a los medios de comunicación audiovisual se manifiesta en la posibilidad de todo ciudadano por acceder de manera equitativa al máximo de opiniones, ideas y informaciones; el pluralismo es un valor que asegura a los ciudadanos la diversidad informativa. Esta no se refiere exclusivamente a las informaciones políticas si no a todo tipo de programas y contenidos, ya que son todos estos, en su conjunto, los que construyen la imagen de la sociedad que los medios devuelven a sus ciudadanos, imagen que les permitirá forjarse una opinión y asimilar determinados valores. La calidad de la democracia se mediará por la pluralidad y libertad en que se desarrolle este proceso.

Pero, al mismo tiempo, el respeto del pluralismo puede suponer una limitación de la libertad de expresión, una limitación excepcional similar a la requerida por el derecho al honor, la defensa de la infancia, el respeto de determinados valores culturales, etc. Si el interés general así lo recomienda, por la defensa del pluralismo se puede alterar el derecho a la libertad de expresión que se ejerce a través de la creación de empresas de comunicación para evitar, por ejemplo, el abuso de una posición dominante sobre una determinada opinión pública.<sup>(1)</sup> Esto es así porque en las sociedades actuales muy pocos son los que pueden crear y mantener un medio de comunicación audiovisual, son los pocos privilegiados que pueden ejercer el derecho a la libertad de expresión y a expresar sus ideas y valores, una exclusividad que también les permite ocultar o criticar las ideas y valores que puedan ser contrarios a sus intereses o a su naturaleza; son, por lo tanto, quienes controlan la información.

Este privilegio es muy importante cuando se trata de los medios audiovisuales porque pueden ser un gran instrumento de poder. Para los políticos porque les atribuye una gran influencia sobre la opinión de los ciudadanos y para las fuerzas económicas porque es una fuente directa de importantes beneficios y un instrumento perfecto para presionar a los gobiernos en beneficio de sus intereses económicos.

A partir de esta constatación, hemos querido revisar las razones y modelos que

desde la defensa del mercado se han dado para sostener la teoría de que el pluralismo se aseguraría a través de las propias leyes del mercado.

Según los defensores de estas tesis (2) existen dos modelos para medir la diversidad informativa:

- la cantidad de medios de comunicación que acceden al mercado ( número de cadenas de televisión, emisoras de radio, títulos de prensa)
- el control compartido de los medios

El pluralismo a partir del acceso al mercado.

Existe, sin duda, el derecho constitucional a la creación de empresas(3) y, convendríamos, el derecho a la concentración empresarial para obtener mayores beneficios. Que los poderes públicos garanticen el pluralismo no quiere decir que, de manera automática, tengan que lesionar el derecho a crear empresas.

Ahora bien, el mercado puede asegurar diferentes fuentes de expresión pero, por si mismo, no asegurar la calidad del pluralismo, es decir la cantidad y variedad de opiniones, ideas y informaciones que transmiten el conjunto de medios que forman el sistema de comunicación de una sociedad. La libertad de mercado puede ser un instrumento que lo favorezca pero no lo garantiza.

La falta de pluralismo interno en las televisiones públicas, tanto en las actuales como cuando disfrutaban de una situación de monopolio, ha asentado una especie de pesimismo que no ha facilitado la aparición de una crítica social cuando se comenzaba a constatar que la liberalización del mercado no traía como consecuencia el surgimiento del pluralismo externo. La liberalización del mercado audiovisual, al contrario, ha mostrado, desde un principio, una fuerte tendencia hacia la concentración empresarial tanto horizontal como vertical y transversal.(4) La lógica del mercado conduce hacia ella, se trata de adquirir el máximo de mercado para optimizar los beneficios; desde su perspectiva se considera que hay pluralidad mientras sea rentable, más allá lo consideran un atentado a la libre empresa.

Según las percepciones más liberales, la concentración puede tener efectos tanto negativos como positivos sobre el pluralismo. Depende del público afectado y de la diversidad informativa en un ámbito determinado. Tendrá un efecto positivo si la concentración aumenta o mantiene la diversidad informativa. Veamos algún ejemplo. Tenemos, el medio A que opera en la zona A' y el medio B en la zona B'. La fusión de A y B tendría el efecto positivo de que en la zona A' ya no sólo se verá el medio A sino también el B; habrá aumentado, pues, la oferta informativa. Desde el punto de vista del derecho de la competencia se asegura, de este modo, el pluralismo informativo. Esto es así, evidentemente, pero también es verdad que la concentración de A y B ha producido la homogenización de los dos medios y que la información que vehiculen será la misma por razones propias a los intereses de la nueva sociedad. Desde esta perspectiva, el resultado final será que donde antes existían dos zonas -cada una con su medio- donde cada medio podía reflejar una corriente de pensamiento diferente, ahora tenemos dos zonas donde se manifiesta una única corriente de pensamiento. Los posibles beneficios intrínsecos a toda concentración son, como podemos ver, muy cuestionables. Hemos de tener en cuenta, además, que una vez obtenida una situación privilegiada o dominante en un determinado sector no sólo se domina el ámbito que has ocupado sino que, indirectamente, condicionas las actitudes del resto de los operadores. Cómo la prensa escrita ha seguido los esquemas de información que han implantado los informativos televisivos o cómo muchos programas de televisión con cierta calidad informativa se han visto arrastrados hacia modelos de información menos exigente a causa de la lucha por la audiencia que les ha marcado la competencia son ejemplos de la influencia indirecta que ejercen los medios y los servicios dominantes. Por no hablar de la homogenización de los contenidos (voces, culturas, ideas) que conlleva la lucha diaria por la audiencia y que se manifiesta por nivelar la programación a los niveles más bajos y consensuados con el objetivo acaparar el

máximo de audiencia, dejando los programas de calidad para círculos más minoritarios y, normalmente, a través de un acceso condicionado, es decir no disponibles a todos los ciudadanos. El resultado es que vemos los mismos programas, las mismas ideas, las mismas informaciones, eso sí, a través de centenas y centenas de vectores y servicios diferentes, comercializados de tantas formas como permita la tecnología siempre, por supuesto, en beneficio de los intereses empresariales. Todos estos elementos que tan fundamentalmente afectan a la oferta informativa no se tienen en cuenta desde el derecho de la competencia a la hora de asegurar el pluralismo.

Si hemos constatado que en la época del monopolio público la intervención política ha desnaturalizado el pluralismo que los medios públicos debían ofrecer (5), la historia de la economía también nos ha enseñado que no ha habido actividad económica sin intervención de la esfera política y que, hoy en día, ambas esferas, la política y la económica, caminan dialécticamente. No hay, pues, una actividad económica libre que actúe únicamente según un ley natural del mercado; no hay mercado más controlado que el libre mercado.(6)

Desde un punto de vista optimista podríamos decir que el mercado no asegura el pluralismo y desde un punto de vista pesimista que, estructuralmente, lo reduce. Así, pues, a la hora de afrontar el tema de la concentración de los medios y del pluralismo se ha de dar una respuesta desde el derecho a la competencia ( derecho al libre mercado) pero también desde el derecho constitucional (principios fundamentales como la libertad de expresión y de información).

En este sentido los poderes públicos han de tomar las medidas necesarias para asegurar el pluralismo, este objetivo es el único límite para intervenir en el derecho fundamental para crear medios de comunicación, su intervención a de ser, por lo tanto, proporcionada.

El pluralismo a partir del control interno de los medios

La otra forma de asegurar el pluralismo que se propone desde el Derecho de la Competencia es la diversificación en el control de los medios de comunicación, conocer quién y qué medios controla una misma entidad; si el control es variado se supone que las informaciones transmitidas también lo serán.

El primer inconveniente es que para conocer la importancia del controlador dentro de los medios no nos podemos conformar con la propiedad o la participación mayoritaria. Existe, pues, una dificultad real para identificar quien controla realmente un medio de comunicación, quien ejerce una influencia verdaderamente determinante en el medio, especialmente en los contenidos. Por otra parte, se ha de clarificar una zona precisa sobre la que asegurar el pluralismo y los medios que intervienen ( principalmente la radio, la prensa y la televisión).

Desde el Derecho de la Competencia también se insiste en que el control sobre un medio puede nivelar la balanza del pluralismo respecto a los otros medios. La constatación es revocable porque no todos los medios tienen el mismo impacto y el consumo que hace la sociedad de cada medio es diferente. No podemos decir que, en una determinada zona, la prensa pueda ser una alternativa informativa a la radio y, mucho menos, a la televisión. Está claro que si una misma entidad controla los tres medios el pluralismo se ve gravemente afectado, pero el hecho de que cada medio esté controlado por una entidad diferente tampoco asegura el pluralismo real en la sociedad porque el consumo que hacen los ciudadanos de cada medio es diferente y su impacto diverso.

Se tendría que definir, por lo tanto, sobre qué número de medios verificar la existencia o no de pluralismo en una determinada zona, ¿sobre un mismo tipo de medio?, ¿sobre el conjunto de los medios audiovisuales?, ¿sobre todos los medios con independencia de su impacto real en la sociedad?.

A esta otra fórmula para medir el pluralismo que se propone desde el Derecho de la Competencia hemos de objetarle la misma crítica que presentamos a la anterior: que diferentes propietarios controlen un medio o el conjunto de los medios de comunicación no conlleva, obligatoriamente, que la información que transmitan sea

plural. Los criterios de procedencia empresarial para medir el pluralismo solo sirven para asegurar que existan diferentes empresas para un mismo mercado pero no asegura que diferentes ideas lleguen a los ciudadanos. Aunque en algún momento puedan coincidir sus intereses, competencia y pluralismo responden a naturalezas diferentes. Cuando queramos verificar si hay competencia empresarial aplicaremos análisis y valoraciones relacionados con la conducta de un agente económico, de esta manera valoraremos si existe una situación dominante que pueda desvirtuar el mercado. En cambio, cuando queramos verificar si hay pluralismo no nos quedará mas remedio que analizar y valorar si en un ámbito determinado existe la suficiente diversidad informativa, independientemente del número de empresas informativas y de su control empresarial.

Se puede dar el caso, por ejemplo, de situaciones donde un falta grave de pluralismo no presente ningún obstáculo en el derecho de la competencia. Estas situaciones de divergencia de intereses se constata tanto en la concentración multimedia como en la monomedia.

En relación a los conglomerados multimedia existe, de entrada, una verdadera dificultad para definir los mercados a los que aplicar una medida anticoncentración. Parece imposible definir que es un mercado multimedia; ante este tipo de concentraciones las autoridades del derecho de la competencia acostumbran a tener en cuenta, únicamente, los problemas de competencia que se pueden plantear en uno de los submercados donde actúe el grupo multimedia. Pero la valoración sobre la expresión efectiva del pluralismo en un entorno multimedia debe valorarse no únicamente dentro de un mismo medio sino teniendo en cuenta todos los medios disponibles al público en un ámbito determinado y teniendo en cuenta, también, el consumo y el diferente impacto social de cada medio de comunicación. Desde la doctrina del Derecho de la competencia se acostumbra a que cada medio de comunicación y cada soporte constituye un mercado propio, definido.<sup>(7)</sup> Ante este hecho, nosotros no podemos más que constatar la obviedad de que la opinión pública no se construye según el soporte si no por el conjunto de informaciones que llegan al ciudadano; no se construye una opinión pública según la radio y otra según la televisión, una según el cable y otra según la televisión de acceso condicional. Pero las autoridades reguladoras de la competencia europeas y españolas <sup>(8)</sup> continúan a determinar los diferentes mercados de la televisión a partir de sus características técnicas o de financiación, tomándolos como referencia para verificar si existe competencia efectiva. lo que para ellas es sinónimo de pluralismo efectivo.

El caso de agresión al pluralismo más fácilmente identificable sería el de una situación de abuso a causa de una concentración monomedia; pero esta lógica desde el punto de vista empresarial tampoco tiene porque ser así desde el punto de vista de la información. Se podría dar el caso, por ejemplo, de una empresa dominante en el mercado de la televisión que transmitiera a lo largo de sus programaciones una diversidad informativa y cultural suficiente como para garantizar a los ciudadanos elementos de comprensión suficiente como para desarrollar en libertad sus derechos democráticos. Nada impide que pueda ser así, es más: es lo que se exige a todos los medios de comunicación, una información diversa y veraz.

En el sentido contrario, la tendencia por aplicar únicamente los principios del Derecho de la Competencia puede crear situaciones donde en un determinado mercado no exista un claro abuso de posición dominante pero se materialice una grave alteración del pluralismo. Sería el caso, por ejemplo, de una concentración entre operadores de televisión generalista que operaran tanto por vía hertziana en abierto, como por acceso condicional o en digital terrestre. En este caso se podría concluir que en cada uno de estos mercados por separado (el de la televisión hertziana, el de la televisión de pago o de la digital) la nueva sociedad no disfrutaría de una posición dominante pero nos encontraríamos ante el hecho de que, desde el punto de vista del consumo informativo, dominaría la información total que llega a los ciudadanos a través de las cadenas generalistas. Las

definiciones del "mercado afectado" según el derecho de la competencia y el derecho a la información pueden no ser obligatoriamente las mismas. Los intereses a tener en cuenta desde la perspectiva del mercado para garantizar una competencia efectiva pueden ser diferentes de los que debemos considerar a efectos de garantizar el pluralismo.

La respuesta: el pluralismo a nivel de los contenidos

Como conclusión -y aceptando que la diversidad de empresas o de controladores no asegura, por ella misma, la diversidad informativa- nos parece lógico afirmar que el nivel donde tenemos que buscar la manifestación real del pluralismo es en la audiencia, en el público, en la sociedad, en el receptor. Este es la verdadera referencia para medir la salud del pluralismo.

Lo ideal sería atender a cada ciudadano y comprobar el acceso que realmente tiene a las diferentes fuentes de información (tanto de vectores como de líneas editoriales). Como esto es imposible nos tendremos que conformar con estudiar estas características en una zona que determinaremos previamente (nivel local, regional, estatal, supranacional) y constatar en ella la variedad informativa disponible para el conjunto de ciudadanos que residen en ella con independencia del número de vectores.

Desde el punto de vista de las ciencias de la comunicación, lo que realmente determina el pluralismo son los contenidos, la variedad de informaciones ideas, opiniones y modelos de vida que reflejan los medios de comunicación en una determinada sociedad, y el derecho de todos los ciudadanos a acceder a estos contenidos en igualdad de condiciones. Sería el pluralismo social real ante el pluralismo empresarial que defiende el Derecho de la Competencia.

## NOTAS

1. Se puede restringir el derecho a la libertad de expresión si la restricción está prevista por la ley, se persigue un objetivo legítimo y es necesaria en una sociedad democrática. Sentencia Groppera, 28/03/1990, Tribunal Europeo de Derechos Humanos
2. Son muchos los autores que desde la doctrina del Derecho han defendido las aportaciones más liberales que identifican libre mercado con pluralismo. En la breve bibliografía que adjuntamos podemos encontrar muchos de ellos, especialmente en las obras recopilatorias editadas por Muñoz Machado, por GRETEL y por Cremades; últimamente en la de Gaspar Ariño
3. Artículo 38 C.E. Ver también: Bastida Frejeido (1990)
4. La misma CMT ha llegado a reconocer que en el mercado de la televisión "El hecho de que el número de agentes no haya experimentado un gran cambio contrasta con la tendencia cada vez más acusada de expansión de los agentes clásicos, que van tomando posiciones en casi todos los nuevos mercados emergentes». Y asume que «La tendencia a la concentración de medios de comunicación se ha incrementado muy notablemente en estos últimos años.» Informe anual de la CMT 1999. Hace ya años que el Parlamento Europeo también llama la atención sobre la peligrosa concentración en los medios de comunicación social y en la impotencia de las normas generales de la competencia para garantizar el pluralismo informativo. Resoluciones del Parlamento Europeo del 15/2/1990 (DOCE-C núm 68) y de 16/9/1992 (DOCE-C núm. 284)
5. Como resumen, una de las primeras aportaciones, la de Enrique Bustamante (1986)
6. En una primera aproximación de carácter general se pueden tener en cuenta las apreciaciones hechas desde la ciencia política por Karen y Truetzschler, donde se demuestra como las fuerzas políticas y los intereses económicos se interrelacionan provocando cambios en los sistemas televisivos. Más concretamente desde las políticas de medias Kenneth Dyson nos ha enseñado como unos determinados

actores sociales pueden tomar más peso que otros en la configuración del sistema televisivo. También son importantes las aportaciones de P.J. Humphreys a la hora de constatar que los sistemas de comunicación de masas, como la televisión, se modelan por la política y la economía. En España, las relaciones entre mercado y política en los medios audiovisuales se pueden encontrar resumidas en Enrique Bustamante (1999) y (2002)

7. En este sentido, Cremades (1999)

8. Como bien ha demostrado Gunther, J.P.(1998)

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ariño Ortiz, Gaspar ; Cuétara, J. M. de la ; Martínez López-Muñiz, J. L. (eds) (1997): *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons.
- Bastida Frejeido , Francisco. J. (1990): *La libertad de antena, el artículo 20 de la Constitución Española y el derecho a crear televisión*. Barcelona: Ariel
- Bustamante, Enrique (ed) (2002): *Comunicación y cultura en la era digital*,. Madrid: Gedisa
- Bustamante, Enrique (1999): *La televisión económica*. Madrid: Gedisa.
- Bustamante, Enrique (ed) (1986): *La Televisión en España, mañana. Modelos televisivos y opciones ideológicas*. Madrid: EFCA.
- Barroso Asenjo, Porfirio (1998): *La libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*. Madrid: Fragua
- Comisión Europea (1992): *Libro verde de la Comisión. Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior*. (COM 92) 23/12/1992
- Cremades García, J. (1997) "La libertad de creación de medios de comunicación", en Cremades, J. (Coord. ): *Derecho de las Telecomunicaciones*. Madrid: La Ley - Ministerio de Fomento.
- Cremades García, J (1999): "Problemas de acceso al mercado para los nuevos operadores del cable", *La Ley* núm. 4787, Madrid.
- Dyson, Kenneth (1988 ) "Regulating the new media: The implementation process" en Dyson, Kenneth y Humphreys, Peter (eds.) "Broadcasting and new media policies in Western Europe", Londres: Routledge
- Escobar Roca, Guillermo (2000) " La difícil consecución del pluralismo", *La Ley*, 10/11/2000, Madrid
- Ferguson, Marjorie (1990): *Public communication. The new imperatives*. Londres: Sage.
- GRETEL (Grupo de regulación de la telecomunicaciones) (1998): *Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual y internet*. Madrid: COIT/ GRETEL.
- GUNTHER, J.P. (1998) : « Politique communautaire de concurrence et audiovisuel: état des lieux». *RTD européen*. Núm. 1.
- Humphreys, P. J. (1999): "Regulating for pluralism in the era of digital convergence: the issues of media concentration control and the future of public-service broadcasting. ECPR Joint Research Sessions, Workshop 24: "Regulating Communications in the Multimedia Age". Mannheim, 26-31 March 1999.
- Muñoz Machado, Santiago (1993): *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*. Madrid: Civitas
- Muñoz Machado, Santiago (1998): *Servicio público y mercado*. Vol.3. *La televisión*. Madrid: Civitas.
- Muñoz Machado, S. (ed.) (1996): *Derecho Europeo del Audiovisual. Actas del Congreso de la Asociación Europea de Derecho Audiovisual*. Madrid: Escuela Libre.
- Sánchez González, Santiago (1996): *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*. Madrid: Marcial Pons.
- Siune, Karen y Truetzschler, W. (eds.) (1992): *Dynamics of Media Politics*. Londres: Sage.
- Tornos, Joaquín (ed) (2002): *Democracia y medios de comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

