

# El Informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia

Carles Llorens

- *El Gobierno francés ha iniciado un proceso de reforma de sus leyes audiovisuales y de prensa. Como paso previo, ha encargado a un grupo de expertos la elaboración de un informe sobre las normas que promocionan el pluralismo y regulan la concentración de medios en Francia: el Informe Lancelot. El artículo repasa sus contenidos principales y sus propuestas. Analiza los rasgos definitorios del sector, su grado de concentración, las leyes que lo regulan y las propuestas más importantes, destacando entre ellas el nuevo criterio para medir la concentración basado en el porcentaje de audiencia.*

## Palabras clave

Concentración, pluralismo, medios de comunicación, economía de los medios, políticas de comunicación, Francia.

---

## Carles Llorens

*Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor visitante en el Center for Socio-Legal Studies de la Universidad de Oxford*

## 1. Introducción: nace una comisión

Francia, como cualquier país con una fuerte identidad, tiene una gran estima por sus grandes hombres y, asociadas a sus vidas, se recuerdan también sus frases más geniales. No obstante, dudo de que el bretón Patrick Le Lay, director general de TF1, la principal cadena privada del país, entre en esta categoría de *hombre genial*, a pesar de haber pronunciado una frase en 2004 que, sin ser genial, ha pasado a ser muy popular por la crudeza con la que describe el negocio de las televisiones comerciales. La frase es ésta: “Ce que nous vendons à Coca-Cola, c’est du temps de cerveau humain disponible” (EIM, 2004). En un país donde el concepto *culture* –asociado siempre a *française*– es algo sagrado, la *boutade* armó un revuelo lógico entre la prensa, lo que obligó a Le Lay a matizar su afirmación inicial. Pero la frase, “lo que hacemos es vender tiempo de cerebro humano disponible a Coca-Cola”, ya se ha consolidado como una manifestación cínica de la mercantilización creciente de la televisión y, de rebote, de los medios de comunicación.

Dentro de esta ya clásica ambivalencia entre economía y cultura, entre mercado y espacio público, a mediados de febrero de 2005 el Gobierno francés de Jean-Pierre Raffarin encargó un informe sobre los problemas de la concentración en el sector de los medios de comunicación a un grupo de diez personalidades del mundo académico y del Estado, bajo la presidencia del profesor emérito de ciencias políticas, Alain Lancelot.<sup>1</sup>

El Gobierno Raffarin pidió a la Comisión una serie de objetivos: describir el contexto actual que rodea al sector de los medios, estudiar la legislación sobre concentración de medios y evaluar su pertinencia y eficacia y presentar líneas de acción futuras en este terreno teniendo en cuenta la viabilidad empresarial y los objetivos políticos

del pluralismo y la promoción de la diversidad cultural.

Durante 2005, la Comisión trabajó con un sistema de audiciones y entrevistas a una cincuentena de expertos y profesionales del sector. Tras el correspondiente trabajo de redacción y edición, la Comisión Lancelot entregó el informe a mediados de enero de 2006 a un nuevo primer ministro, Dominique de Villepin: es el llamado informe de la *Commission Lancelot*.<sup>2</sup> Las cien y pico páginas del documento destacan por un análisis profesional y valioso del sector de medios francés y de su regulación, pero también por ofrecer una serie de propuestas de reordenación y simplificación del conjunto de normas que regulan la concentración de medios.

Tras la publicación del informe, el Gobierno Villepin, en concreto su Ministerio de la Cultura y de la Comunicación, inició un período de consulta al público y a las partes interesadas que se extendió hasta abril de 2006. El próximo paso corresponde al Ejecutivo francés, que debe pronunciarse sobre el informe y la regulación de la concentración de medios. El informe, en definitiva, trata de evaluar el terreno, iniciar un debate y plantear propuestas de cara a una futura ley del audiovisual que reformaría y simplificaría las diferentes normas existentes y que fue anunciada por el presidente de la República, Jacques Chirac, en el mensaje de año nuevo de 2006.<sup>3</sup>

## 2. Contexto: unos medios en mutación

Para entender mejor el informe, hay que describir los rasgos característicos del sistema de medios de comunicación francés, los actores principales y las principales leyes que lo afectan, especialmente las que hacen referencia a las normas anticoncentración. Para llevar a cabo este análisis nos serviremos de la valiosa e importante base de información económica y legal que aporta el mismo informe (Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 31-65).

El sector de los medios de comunicación en Francia presenta unas características generales similares al resto de países europeos asociadas con unas particularidades propias y lógicas. En primer lugar, destaca, como en el resto de Europa, una fuerte presencia del sector público con empresas importantes como France Télévisions y Radio

France, que, además, disponen de un nivel de audiencia alto; cabe añadir que el sector público también se manifiesta con las importantes ayudas y subvenciones estatales que reciben todos los medios, especialmente los audiovisuales. También es una constante europea la presencia importante de un órgano independiente de regulación potente, en este caso el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA). Otro aspecto común al resto de Europa es el carácter oligopólico de los mercados de medios. Así, el mercado televisivo en abierto está dominado por el operador privado TF1, que concentra el 31,8% de audiencia y el 54% de la facturación publicitaria, más un segundo canal privado como M6, controlado por el grupo alemán RTL, filial de Bertelsmann, y que tiene un 12,5% de audiencia y el 22% de la facturación publicitaria televisiva francesa. El mercado de la televisión de pago también presenta tendencias al oligopolio: se encuentra en el punto de madurez del ciclo de vida del producto y empieza a ser un modelo en desventaja frente a las ofertas *triple-play* (telefonía fija + televisión + internet de banda ancha) o *four-play* (telefonía fija + móvil + televisión + internet de banda ancha) de los operadores de telecomunicaciones. También muestran el agotamiento del modelo de la televisión de pago tanto las conversaciones para fusionar las dos plataformas, CanalSatellite y TPS, como el éxito en Francia de los servicios como FreeTV, donde se ofrece televisión a través del ADSL, aparte de telefonía e internet de alta velocidad.

El mercado de la prensa diaria de información general se

**Tabla 1. Porcentaje de audiencia media anual de lunes a viernes de las televisiones privadas en analógico en 2004**

France Télévisions	39
TF1	31,8
M6	12,5
Canal+	3,8
ARTE	1,8

Fuente: Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 43

estructura, como es habitual en Europa, a partir de las cabeceras de prensa regional y está dominado por cuatro grupos con tendencia al oligopolio. Entre ellos encontramos a un potente grupo de prensa especializada y regional como Socpresse, controlado por el grupo Dassault, seguido de otros grupos también importantes como Lagardère, líder en prensa especializada, y, a un nivel inferior, el grupo Ouest France y el grupo Le Monde. El grupo Amaury, que edita *L'Équipe* y *Le Parisien*, es propiedad, en un 25%, del grupo Lagardère.

En el mercado de la radio destacan, además de las emisoras públicas de Radio France, las cadenas privadas como NRJ, RTL –dependiente de Bertelsmann– o las emi-

soras Europe 1 y Europe 2 del grupo Lagardère, o un grupo de emisoras locales independientes sólo asociadas por cuestiones de oferta publicitaria.

En lo que se refiere a las particularidades de la estructura del sector de medios, lo primero que se constata es que Francia no dispone de un gran grupo multimedia comparable a los existentes en otros países como Alemania (Bertelsmann) o España (PRISA). La expansión de Vivendi en los años 1999-2001 habría podido crear uno, pero el fracaso de la aventura en EE UU y el posterior repliegue, con venta de activos incluida para reducir la deuda acumulada, lo impidieron. De hecho, el informe lo ejemplifica afirmando que el único grupo con presencia significativa en los tres mercados clásicos (radio, televisión y prensa) es, paradójicamente, el grupo alemán RTL, que dispone de la cadena de radio RTL, la emisora de televisión M6 y el grupo de prensa especializada Prisma.

El Informe Lancelot también destaca la escasa presencia de los grupos franceses en actividades internacionales si obviamos el caso de Hachette, propiedad del grupo Lagardère, que es líder mundial del sector de revistas especializadas. Esta debilidad de los grupos franceses de medios se debe, según el informe, al subdesarrollo del mercado publicitario francés respecto de otros países. La inversión publicitaria en Francia representa el 0,64% del PIB, mientras que en EE UU la cifra llega al 1,34% del PIB, en el Reino Unido representa el 0,98% y llega al 0,79% en España. Además, la inversión en medios no convencionales es muy elevada en Francia y representa cerca de los dos tercios de la inversión total, según el informe (Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 46-48). En cambio, en España, el 51% de la inversión publicitaria se realiza a través de medios no convencionales y el 49%, de medios convencionales (InfoAdex, 2006).

Un punto también específico del sistema francés de medios es la presencia de grandes grupos industriales, o conglomerados, en los medios: el grupo constructor Boygues controla TF1, la plataforma de distribución TPS, ocho canales temáticos y una participación del 35% en la filial francesa del grupo sueco de prensa gratuita editora de *Metro*. El grupo Canal+ y sus filiales de canales temáticos son controlados por la empresa de servicios urbanos Vivendi. El grupo industrial Dassault, con una fuerte orientación electrónica y militar, controla, a través de Socpresse, *Le*

**Tabla 2. Porcentaje de difusión de prensa diaria de información general de pago de los principales grupos de prensa (2004-2005)**

Socpresse	20,2
Amaury	10,3
Ouest-France	9,3
Le Monde	7,2
L'Est Républicain	5,2
Lagardère	4,8

Fuente: Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 44

**Tabla 3. Porcentaje de audiencia media anual de lunes a viernes de los principales grupos de radio de abril a junio de 2005**

Radio France	19,8
NRJ	18,4
RTL	17,6
EuropeFM (Lagardère)	14,5
GIE "Les indépendants"	10
Skyrock	5,1

Fuente: Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 44

*Figaro* y un buen número de diarios regionales en el oeste y el norte de Francia. El grupo Lagardère, presente en la empresa aeronáutica europea EADS, dirige más de diez cabeceras de diarios regionales, es líder mundial en revistas especializadas con Hachette, dispone de varios canales temáticos, controla el 34% de CanalSatellite y es propietario de la red de radio Europe FM1 y Europe FM2. Por tanto, existe un conflicto potencial entre las empresas de comunicación y sus intereses en otros sectores. Hay que mencionar también el peligro que representa la estrecha relación de estos conglomerados con los organismos del Estado francés dada su presencia habitual en los concursos de servicios o equipamientos públicos.

### 3. Contexto: unas leyes anticoncentración complejas

La necesidad de repensar la formulación de las normas de concentración se debe, por un lado, a la presencia creciente de los mencionados conglomerados industriales en la influyente prensa regional francesa, así como a los problemas derivados de las múltiples relaciones accionariales entre estos grandes grupos al acceder a la licitación de los nuevos canales de televisión digital terrestre, además de la multiplicación de distribuidores de contenidos. La lógica de la reforma se ve reforzada también por la discriminación que sufren los operadores de servicios de TV por ADSL al no poder incorporar las cadenas terrestres analógicas a los paquetes ofrecidos a sus clientes, una práctica que sí se permite a los operadores de cable. Los grandes operadores televisivos privados, TF1 y M6 principalmente, tienen interés también en rebajar las limitaciones de la concentración y detención de capital impuestas por el Estado —que les impiden consolidar ganancias y accionariado— porque las consideran obsoletas en un entorno donde un importante porcentaje de capital de empresas de televisión está en la bolsa y donde la distribución de contenidos es multiplataforma. ¿Cuáles son estas normas?

Dejando a un lado las normas de protección de la competencia, que se aplican a todos los sectores y, por tanto, también a las empresas de medios, el sistema específico que limita la concentración de prensa, radio y televisión tiene en la actualidad una estructura bipolar. En él encontramos las disposiciones aplicables a un tipo determinado

de medio de comunicación, las *normas monomedia*; y las aplicables a varios medios al mismo tiempo, llamadas *normas multimedia*.

Las normas monomedia vigentes referidas a la prensa están recogidas en la Ley 86-897 y establecen la prohibición de controlar otro diario o empresa editora si el total de difusión excede el 30% de la difusión total de diarios de información política y general sobre todo el territorio nacional.<sup>4</sup> Además, se prohíbe que los extranjeros no comunitarios compren más de un 20% de cualquier empresa editora de diarios o revistas, independientemente de su periodicidad o temática, una norma que también se aplica a la televisión y a la radio.

Las normas monomedia referidas a la televisión son más complejas, y es que la Ley 86-1067,<sup>5</sup> que regula la televisión, ha sido modificada 41 veces desde que se aprobó en 1986 (Ministère de la Culture et de la Communication, 2006: 38). ¿Cuál es su contenido? En primer lugar, las empresas públicas de televisión están excluidas del campo de aplicación de las normas anticoncentración, porque ya disponen de obligaciones de promoción del pluralismo y la diversidad de programación. Para las demás empresas, el legislador establece medidas para garantizar el pluralismo interno y externo. Lo primero se quiere asegurar limitando al 49% el máximo de capital de una licencia nacional, que puede estar en manos de una misma persona física o jurídica. Con el lanzamiento de la televisión digital terrestre, y para reforzar su accionariado y desarrollo, esta medida sólo se aplica a los canales que superan una audiencia media anual del 2,5%.

Los canales analógicos de ámbito estatal pueden disponer de otras participaciones en otros canales similares hasta un máximo de dos participaciones suplementarias. Si se dispone de una participación de más del 15% del capital en un canal, no se puede superar el 15% en la otra sociedad; si se dispone de dos participaciones de más del 5% en dos emisoras de alcance nacional, se prohíbe ser propietario de más del 5% en un tercer canal. Estas normas no se aplican a las licencias de televisión digital terrestre, es decir, en este caso no hay limitaciones en cuanto a participaciones de capital en varias empresas adjudicatarias de TDT.

En el ámbito local-regional, se establece que los grupos o empresas que ya disponen de un servicio de televisión

nacional y superen el 2,5% de audiencia media anual no puedan ser titulares de este tipo de licencias ni superar el 33% del capital social de estos canales de proximidad. Además, los canales locales o regionales no pueden superar una audiencia potencial de 12 millones de habitantes, y sus titulares tampoco pueden disponer de dos licencias que emitan parcial o totalmente en la misma zona.

En segundo lugar, se intenta favorecer la diversidad en la televisión a través de un sistema de pluralismo externo para evitar que una misma persona física o jurídica controle de manera simultánea varias cadenas de televisión. Así, está prohibido ser titular de más de una autorización de un servicio de televisión nacional analógico; la excepción se encuentra en el caso de licencias de TDT de ámbito estatal, donde se puede obtener hasta un máximo de siete autorizaciones de ámbito nacional.

En cuanto a la radio, la concentración monomedia se regula de manera diferente si se trata de un servicio analógico o digital. En el primer caso, no se pueden comprar u obtener nuevas concesiones si la audiencia potencial acumulada llega a los 150 millones de habitantes, mientras que en el caso de la radio digital el límite es del 20% de las audiencias potenciales acumuladas de todos los tipos de radio.

El segundo gran grupo de regulaciones, como ya hemos visto, son las reglas anticoncentración multimedia, es decir, la limitación a la concentración de varios tipos de medios. En este caso, se aplica la regla llamada “dos de tres”. En el ámbito nacional consiste en que un operador no puede ir más allá de dos de estas tres situaciones hipotéticas:

- Controlar una o varias licencias de televisión con una audiencia potencial total de cuatro millones de habitantes.
- Controlar una o varias radios con una audiencia potencial de 30 millones de habitantes.
- Controlar un diario de información general con más de un 20% del total de la difusión nacional.

En el ámbito local, se aplica la misma regla “dos de tres”, pero con más restricciones. No se puede otorgar ninguna autorización adicional al operador que se encuentre en dos de las situaciones siguientes y que como resultado de la nueva licencia se encuentre cumpliendo las tres situaciones descritas:

- Controlar uno o varios servicios de televisión terrestre local o nacional.
- Controlar una o varias emisoras de radio que dispongan, sobre la zona determinada, de más del 10% de audiencia potencial acumulada.
- Controlar o editar un diario de información general, nacional o no, difundido en la zona determinada.

La crítica principal de esta norma es que permite el monopolio local de un diario y una televisión local. El informe, como veremos más adelante, propone sustituir esta norma por la prohibición del doble monopolio local, prensa y televisión local, como se hace en EE UU.

Como ya hemos señalado, el Informe Lancelot evalúa la eficacia de estas normas y propone reformarlas además de añadir otras nuevas. No obstante, antes realiza un análisis teórico sobre la relación entre concentración y pluralismo, y después aborda los niveles actuales de concentración en el mercado francés de medios. Sigamos ahora este esquema.

#### 4. Los análisis del informe Lancelot

El Informe Lancelot lleva por título *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, un título que “problematiza” la concentración de medios. Por tanto, es lógico que la primera parte del informe se inicie con una evaluación y discusión teórica sobre la existencia o no de una relación inversamente proporcional entre concentración de medios y pluralismo. Después de un análisis de la literatura académica existente y de algunos de los informes más recientes (OCDE, 2003; Ward 2004; Consejo de Europa, 2004), la conclusión de la Comisión es que esta relación no es directa porque, tal como muestra el mercado de la televisión, una estructura de mercado oligopólica no garantiza necesariamente el pluralismo: la competencia entre operadores ha homogeneizado la oferta. Una pluralidad de actores, pues, no garantiza necesariamente el pluralismo; y al revés, la concentración a veces favorece el pluralismo. Este argumento no es nuevo y ya ha sido recogido por autores como De Moragas y Prado (2000, 206), Doyle (2002, 23) McQuail (1992), Llorens (2003, 52) y Sánchez-Tabernero *et al.* (1993).

De esta conclusión, el informe deduce la necesidad de

utilizar otros instrumentos, más allá de limitar la propiedad, para proteger el pluralismo, y se citan como ejemplos la reglamentación del contenido, como se hace con los bloques de tiempo de los partidos en períodos electorales, la cuota de emisión de obras europeas o en lengua francesa o la lista de acontecimientos de interés general, que, en lo que se refiere a pluralismo de recepción, quedan protegidos. Otro sistema para garantizar el pluralismo es proteger la independencia editorial respecto de la propiedad a través de la promoción de estatutos de redacción, comités de vigilancia o de la potenciación del comité de empresa de las empresas periodísticas, pero el informe no comparte la idea de implantarlo. Por último, existen también instrumentos de política económica que lo facilitan, como la limitación de publicidad de las televisiones para favorecer la prensa, o las mismas ayudas a la prensa, que, según el informe, representaron 1.150 millones de euros en 2004, es decir, el 11% de la facturación del sector. En definitiva, el control de concentraciones sólo sería un instrumento más para preservar el pluralismo.

El Informe Lancelot replantea, a continuación, la necesidad de normas que limiten la concentración. El informe reconoce la pertinencia de este tipo de regulación para promover el pluralismo, aunque no existe una relación directa, aduciendo una “exigencia democrática”, que es habitual en la mayoría de las democracias avanzadas. En Francia, la jurisprudencia reciente de la más alta instancia judicial, el Conseil Constitutionnel, considera la preservación del pluralismo de diferentes corrientes de

pensamiento y opinión como un objetivo de valor constitucional por encima de la libertad de expresión o de empresa y que, por tanto, se puede aplicar a la prensa, pero especialmente a la radio y a la televisión en cuanto a la escasez de frecuencias. La libertad del ciudadano para recibir información y entretenimiento plural estaría por encima de la libertad de empresa y de expresión del editor.

Posteriormente, se examina el dispositivo reglamentario actual sobre el control de la concentración de medios que contiene la *Loi n. 86-897 Portant Réforme du régime juridique de la presse* y la *Loi n. 86-1067 relative à la liberté de communication* que ya se ha detallado en el apartado 3. El informe destaca que desde que se instauró, a mediados de los años ochenta, no se ha revisado la lógica y la coherencia interna de estas disposiciones. La reglamentación es producto de una sedimentación de textos que son resultado de numerosas modificaciones.

A continuación, el informe realiza la afirmación que ha provocado los titulares de la mayoría de la prensa francesa: “en el estado actual, el sector de los medios de comunicación en Francia no ha llegado a un grado de concentración alarmante” (Ministère de la Culture et de la Communication 2006, 40). Para apoyar esta afirmación, el Informe Lancelot utiliza los datos del estudio ya mencionado de Ward (2004), que analiza los niveles de concentración de mercado de los tres primeros medios de cada sector, privados o públicos, de seis países europeos, y que ha sido un encargo del órgano regulador de los medios holandeses.

**Tabla 4. Porcentaje de mercado acumulado de los tres principales grupos (2002)**

País	Prensa nacional diaria de información general	Prensa regional diaria de información general	Televisión	Radio
Francia	70	46,7	80,7	59
Alemania	87,4	27,9	90,9	56,8
España	ND	47,3	71,4	76,6
Italia	44,8	ND	88,7	58,7
Holanda	98,2	88,1	84,6	69
Reino Unido	70,6	51,6	69,9	72,3

Fuente: David Ward, 2004

Los datos de la tabla 4 muestran que el grado de concentración horizontal en Francia no es superior a otros países europeos de tamaño parecido. La Comisión Lancelot defiende que el pluralismo no parece haber perdido posiciones en la última década. En primer lugar, porque ha aumentado la libertad de elección por parte del ciudadano. Existen 26 cadenas de televisión terrestre de ámbito nacional, entre analógicas y digitales, además de 104 canales diferentes de los anteriores y distribuidos por cable y satélite o el ADSL y 89 cadenas internacionales vía satélite. En la radio, hay 1.070 operadores diferentes según el CSA. Mientras que en la prensa, la oferta se ha mantenido estable en los últimos diez años.

Pero el informe reconoce que la pluralidad de la oferta, la capacidad por parte del público de ejercer una selección, no es suficiente; para garantizar el pluralismo un actor no debe controlar un número excesivo de medios. Del análisis de los líderes de audiencia en la prensa, la radio y la televisión (cfr. tablas 1, 2 y 3), el informe deduce que el peso relativo de los grupos líderes en cada sector es siempre inferior al 40% y bastante equilibrado en general. Es decir, el peso de los grandes grupos franceses es relativo, y es en este sentido que se explica la afirmación de que el grado de concentración de los medios no es alarmante en el mercado francés.

Aun así, el informe cree que la concentración es más peligrosa por el pluralismo en el ámbito local y en ciertas concentraciones verticales. Un ejemplo de estas últimas sería la que se da entre la principal distribuidora de prensa NMPP (controlada por el grupo Hachette y, por tanto, por Lagardère) y el mismo grupo Lagardère.

## 5. Las propuestas del informe

El último apartado del Informe Lancelot aborda las propuestas concretas para cambiar la legislación sobre concentración de medios. Según el informe, si bien el marco general de las normas puede mantenerse, es necesaria una reforma sustancial de algunas de las disposiciones para simplificarlas y adaptarlas al nuevo entorno. En el capítulo de la falta de adaptación, el informe menciona el proceso creciente de financiarización de las empresas de medios y su presencia en bolsa, que implica su control con

un porcentaje de acciones reducido, y convierte en inútil el límite del 49% en el accionariado de las televisiones analógicas. Además, según el informe, existe un conjunto elevado de incoherencias múltiples. Un ejemplo sería la heterogeneidad de las leyes aplicables a los diferentes medios –¿por qué hay que distinguir la televisión digital de la analógica cuando la radio digital y la analógica no se distinguen?–; otro sería la ausencia de adaptación a las evoluciones tecnológicas, como la televisión por internet, o la falta de capacidad ejecutiva del CSA para controlar concentraciones, de la que sí dispone, por ejemplo, el órgano que protege el derecho de la competencia.

Las modificaciones que propone la Comisión tratan de simplificar y hacer más eficaz la regulación. En concreto, se propone sustituir las limitaciones en la concentración horizontal, que actualmente descansan sobre la posesión máxima de una licencia de televisión analógica y siete digitales para limitar la propiedad de la primera al 49% de las acciones, por un nuevo criterio: la audiencia real. Ningún operador de televisión podría sobrepasar el 37,5% de la audiencia. Un sistema para *medir* el pluralismo que se ha generalizado en la última década y que en diferentes grados está presente en las legislaciones anticoncentración de Alemania, con un límite del 30%, y de Estados Unidos, con un 39%. Esta norma no se aplicaría a los operadores públicos ni a los procesos de crecimiento interno, salvo en el caso de compras o fusiones de televisiones, o crecimiento externo. El informe ha descartado utilizar otros criterios como el porcentaje sobre el mercado publicitario o la proporción sobre la facturación total del sector, porque son criterios de tipo más económico y que guardan poca relación con el pluralismo, que es el objetivo principal de la legislación. La Comisión propone crear un nuevo sistema de medidas que permita calcular la media de audiencia de los doce últimos meses. Los datos se publicarían cada mes en el web del CSA. Además, este criterio permite la neutralidad tecnológica entre las televisiones analógicas y las digitales. Ahora bien, en el caso de superar el nivel del 37,5%, ¿cómo y a quién se aplicaría? El informe encuentra aquí la primera dificultad: en Francia, por razones jurídicas de protección de la libertad de expresión, no se puede imponer una venta de activos o la cesión de programación a terceros a la televisión que supere este umbral a través del crecimiento interno, como está previsto por ejemplo en

la ley alemana; sólo se podrá impedir en caso de crecimiento externo, como una compra o la solicitud de nuevas licencias. En este caso, el CSA denegaría su autorización.

En el caso de la prensa escrita, se mantendrían las normas actuales que hacen que ningún diario pueda sobrepasar el 30% de difusión nacional, porque la Comisión considera que es una medida muy parecida al criterio de audiencia real. No obstante, propone incluir en el recuento total los diarios gratuitos y los semanarios de información general como *Le Nouvel Observateur* o *L'Express*, que en Francia tienen un peso importante, y aplicarles un coeficiente corrector por su circulación superior respecto a los diarios de información general.

En cuanto a la radio, la Comisión entra en contradicción con sí misma y con su propósito de simplificar y unificar las normas: se prefiere mantener el actual límite que impide superar los 150 millones de audiencia potencial acumulada a aplicar el modelo basado en el porcentaje de audiencia real. La explicación es utilitarista: esta medida ha demostrado su utilidad porque permite la existencia de varios grupos de radio con peso similar en el mercado.

En cuanto a las reglas plurimedia, el informe diferencia entre las situaciones de ámbito nacional y las de ámbito local. En las primeras, el informe propone eliminar las normas “dos de tres” y crear una nueva fórmula: “tres tercios, dos tercios, un tercio”. Se trataría de que un grupo de comunicación presente en un único sector podría llegar al máximo, los tres tercios, del límite de concentración establecido en el sector. Si está presente en dos sectores, su límite se reduce a los dos tercios y si está presente en los tres sectores debería reducir los límites habituales a una tercera parte. Por ejemplo, un grupo con sólo emisoras de radio puede llegar a los 120 millones de audiencia potencial acumulada. Si este grupo supera esta cifra y quiere además controlar un grupo de prensa, su límite de difusión habitual máxima de prensa no es el 30% de la difusión nacional, sino las dos terceras partes de este límite, por lo que no puede comprar diarios y superar el 20% de la difusión total. Si, además, el grupo quiere comprar una televisión, no podría superar una tercera parte del 37,5% establecido para la televisión, es decir, un 12,5% de audiencia. La aplicación de esta norma correspondería, según el informe, al CSA.

Respecto a las normas que regulan la concentración multimedia local, el informe propone también eliminar las

reglas “dos de tres” y aplicar directamente una prohibición de controlar simultáneamente y en la misma zona un diario o semanario de información general y una televisión local que supere el 50% de audiencia. Se mantendrían las normas que prohíben acumular licencias de televisión local sobre la misma zona y hasta un máximo de 12 millones de audiencia potencial. Y propone restablecer la prohibición de comprar emisoras locales a las cadenas nacionales.

En cuanto a la concentración vertical entre editores y distribuidores, sea de prensa o televisión, el informe propone aplicar el derecho de la competencia como regla general, pero con alguna medida particular en lo relativo al caso audiovisual. En primer lugar, se propone dar más poder al CSA para evaluar las relaciones entre editores y distribuidores de servicios audiovisuales y sancionarlas si son discriminatorias. Asimismo, se recomienda establecer una proporción mínima de cadenas independientes dentro de las ofertas de los distribuidores, además de extender el concepto de *must carry* al de *must offer*. Es decir, que todas las cadenas analógicas estén disponibles para todas las plataformas de distribución de servicios de televisión, y acabar con la discriminación de la televisión a favor del ADSL, que no ofrece ni TF1 ni M6 porque no lo autorizan debido a la necesidad de impulsar su propia plataforma de distribución de televisión por satélite, TPS.

Por último, en cuestiones de procedimiento, el informe subraya la necesidad de repartir competencias de manera clara y establecer canales de comunicación entre el CSA y el *Conseil de la concurrence*, y entre el CSA y la *Autorité de Régulation des Communications Électroniques et Postales* (ARCEP). Como última propuesta, se solicita la puesta en marcha de un observatorio del pluralismo en la prensa, que publicaría un informe anual sobre el sector, y en especial sobre las tendencias de concentración, y completaría la tarea que lleva a cabo el CSA con los informes anuales sobre el sector francés de la radio y la televisión.

## 6. Conclusiones

La primera constatación es que el Informe Lancelot no es ninguna novedad. Se enmarca dentro del proceso de reforma de las leyes anticoncentración que países como Alemania, EE UU, el Reino Unido o Italia han ido abordando

en los últimos años. Su contenido tampoco es una novedad: la idea de tomar prestado de la concentración de propiedad parte del protagonismo en la defensa del pluralismo para dar más importancia al criterio de la concentración de audiencia es también un proceso que ya se ha llevado a cabo, con diferentes niveles, en los países mencionados. Lo mismo sucede cuando se desmiente la relación, para algunos necesaria, entre concentración y falta de pluralismo, o la función indirecta y siempre secundaria que tiene la política de protección de la competencia en la defensa del pluralismo.

La novedad más llamativa del informe es quizá el reconocimiento explícito de que el problema de la concentración de medios en Francia no es alarmante si se compara con otros países de su entorno. Una afirmación que ha levantado cierta polvareda mediática y que ha hecho que el informe fuese tildado de *neoliberal*. Los datos aportados desmienten esta acusación y avalan a la Comisión Lancelot, pero, ciertamente, el análisis de los mercados de medios que se presenta en el informe es puntual y sincrónico, y habría que analizar la tendencia de la última década. En términos de concentración, tan importante como la foto fija es captar el movimiento en el tiempo. También hay que criticar que el informe no considere dignas de análisis las estrechas relaciones accionariales entre los grandes conglomerados de la industria francesa y la industria de los medios.

Sin embargo, el texto presenta una orientación que defiende con fuerza la intervención pública en el sector de los medios mediante una exclusión: los operadores públicos, France Télévisions y Radio France, líderes de audiencia en la radio y la televisión en Francia, quedan expresamente excluidos de la aplicación de las nuevas propuestas. Además, reconoce la legitimidad de imponer normas en la limitación de la propiedad por razón de una exigencia democrática y, de hecho, impone normas nuevas en el ámbito local, donde se propone elevar el nivel de protección existente impidiendo el control simultáneo de una televisión local y un diario o semanario en la misma zona, y prohibiendo la entrada de las televisiones nacionales en las emisoras locales. En este punto reside una de las principales aportaciones del informe: la atención al ámbito local, ya que, en la actualidad, el pluralismo se encuentra más amenazado en el ámbito local o re-

gional que en los grandes espacios de comunicación.

La propuesta de crear un Observatorio del pluralismo en la prensa no garantizará el pluralismo, pero es un paso más para conseguir información y transparencia de un sector que las reclama constantemente a los sectores económico y político, pero que es muy reticente a revelar sus propios datos.

En cuanto a la idea de simplificar la regulación y eliminar las incoherencias de veinte años de modificaciones, las propuestas del informe son ambivalentes. Por un lado, se mejora la neutralidad tecnológica al aplicar a todas las televisiones, sean analógicas o digitales, el criterio de audiencia potencial; pero, por el otro, no se aplica el mismo mecanismo a la radio, donde se prefiere la audiencia potencial, ni a la prensa, donde se evalúa la difusión. Siguen existiendo incoherencias en la propuesta. Quizá el problema se resolvería si se reconociese desde el principio que cada medio es diferente en contenido e impacto y que hacen falta, precisamente, medidas heterogéneas.

En cuanto a las integraciones verticales, las soluciones propuestas van en la dirección habitual: se propone dar más poder al CSA para controlar que las relaciones de los editores de canales generalistas y temáticos con los distribuidores de contenidos, que son a la vez editores de contenidos audiovisuales, sean no discriminatorias; además, se plantea fijar un mínimo de canales independientes en los servicios de televisión propuestos por los distribuidores. Por último, se propone eliminar la facultad de las cadenas terrestres de impedir su redifusión a otros operadores de plataformas de distribución, como los proveedores de televisión por ADSL.

En definitiva, el informe, aunque realiza una diagnosis que puede ser liberal, de hecho propone una serie de cambios que muestran que la intervención pública sigue siendo necesaria en el sector de los medios. Si bien la televisión comercial puede seguir vendiendo tiempo de cerebro disponible a los anunciantes, debe entender también que la voluntad popular, a través de sus representantes, tiene el derecho de intervenir en este negocio tan particular en beneficio de la sociedad en general.

## Bibliografía

- EIM (EXECUTIVE INTERIM MANAGEMENT). *Les dirigeants face au changement*. Paris: Éd. du Huitième jour, 2004. ISBN 2-914119-33-X.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias* [En línea]. París: Direction du Développement des Médias, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006. [http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_lancelot.pdf](http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf) [Consulta: 11 de abril de 2006].
- DE MORAGAS, M.; PRADO, E. *La televisión pública a l'era digital*. 1.ª ed. Barcelona: Pòrtic, 2000. (Colección Centre d'Investigació de la Comunicació; 4). ISBN 84-7306-617-0.
- INFOADEX. *Estudio InfoAdex de la inversión publicitaria en España 2005*. [En línea]. Madrid: Asociación Española de Agencias de Publicidad, 2006. <http://www.aeap.es/actividades/documentos/Resumen%20Infoadex%202005.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2006].
- DOYLE, G. *Media Ownership*. Londres: SAGE, 2002. ISBN 076196875X.
- SÁNCHEZ-TABERNERO, A. *et al. Concentración de la comunicación en Europa: empresa comercial e interés público*. Barcelona: Centre d'Investigació de la Comunicació y European Institute for the Media, 1993. ISBN 84-393-2568-1.
- LLORENS, C. La concentració de mitjans. En *Quaderns del CAC*, 2003, n.º 16, p. 45-54.
- MCQUAIL, Dennis. *La acción de los medios: los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu, 1998. ISBN 950-518-650-9.
- OCDE. *Media mergers*. [En línea] París: OCDE, 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/3/17372985.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2006].
- WARD, D. *A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries*. [En línea]. Hilversum: Comisariaat voor de media, 2004. [http://www.mediamonitor.nl/html/documents/mappingstudy\\_ward\\_jun2004.pdf](http://www.mediamonitor.nl/html/documents/mappingstudy_ward_jun2004.pdf) [Consulta: 11 de abril de 2006].
- CONSELL DE EUROPA. *Transnational media concentrations in Europe*. [En línea] Estrasburgo: Media Division, Directorate General of Human Rights, 2004. [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/AP-MD\(2004\)007\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/AP-MD(2004)007_en.pdf) [Consulta: 11 de abril de 2006].

## Notas

- 1 La Comisión estaba formada por académicos de prestigio y funcionarios de alto nivel: Francis Balle, profesor de la Universidad de París II, antiguo miembro del Conseil de l'Audiovisuel (CSA), Jean-Pierre Boisivon, profesor emérito y presidente del Centre National d'Enseignement à Distance, Yves Cannac, miembro honorario del Consejo de Estado y miembro del Consejo Económico y Social, Marc-André Feffer, ex miembro del Consejo de Estado, antiguo consejero de Canal+ y ahora uno de los directores generales de la empresa pública de correos francesa La Poste, Jérôme Huet, profesor de la Universidad París II y director del Centre d'études juridiques et économiques du multimédia, Philippe Labarde, periodista y ex miembro de CSA, Elisabeth Lulin, inspectora de Hacienda, Pierre Sirinelli, profesor de la Universidad París I, y el ponente de la Comisión, Michel Balluteau, inspector general del Ministerio de Cultura.  
Décret n. 2005-217 du 8 mars 2005 portant création d'une commission chargée d'examiner les problèmes de concentration dans le domaine des médias. *Journal Officiel*, n. 57 du 9 mars 2005, p. 3943. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MCCT0500120D> .
- 2 MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Les problèmes de concentration dans le domain des médias* [En línea]. París, Direction du Développement des Médias, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006.  
<[http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_lancelot.pdf](http://www.ddm.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_lancelot.pdf)> [Consulta: 11 de abril de 2006].
- 3 PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE. *Allocution de M. Jacques CHIRAC, Président de la République, à l'occasion des vœux aux forces vives*. [En línea] Présidence de la République.  
<<http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/37533.htm>> . [Consulta: 11 abril 2006].
- 4 Loi n. 86-897 du 1 août 1986 Portant Réforme du régime juridique de la presse. *Journal Officiel*, n. 54 du 2 août 1986, p. 9529-9530.
- 5 Loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. *Journal Officiel* n. 32 du 1 d'octobre de 1986, p. 11756-11759, 11763-11766.