

La televisión pública en la era digital

Alejandro Perales Albert

Documento de trabajo 7/2003



Alejandro Perales Albert

Es Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y Director General de la empresa Impacto, Análisis de Imagen y Comunicación. Entre sus cargos anteriores se encuentra la Dirección Gerencia de Marketing de RTVE.

En la actualidad es también Experto del Consejo Económico y Social Europeo (CESE) en temas relacionados con la Sociedad de la Información y Vocal del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos.

Desarrolla asimismo una amplia labor docente: profesor del Departamento de Marketing de la Universidad Europea de Madrid, profesor de Investigación de Mercados en el Master In Business Administration de ICADE (Madrid), profesor de Marketing de Empresa Audiovisual y de Investigación de Audiencias en el Master de Gestión Audiovisual de Mediapark-Universitat Ramon Llull (Barcelona), profesor de Entorno Político y Social e Investigación de Mercados en la escuela de negocios IEDE (Madrid) y profesor de Régimen Jurídico de la Publicidad en CESMA (Madrid).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Alejandro Perales Albert

ISBN: 84-96204-07-3

Depósito Legal: M-20221-2003

Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	7
1 El marco normativo de la radiotelevisión en Europa	9
1.1 La función social de la televisión	12
1.2 La televisión como servicio público	13
1.3 La televisión pública como garante del servicio público	15
2 El marco legal de la radiotelevisión en España	19
2.1 La radiotelevisión pública estatal	20
2.2 La televisión autonómica	28
2.3 La televisión privada	31
2.4 La televisión local	32
2.5 La televisión por satélite	33
2.6 La televisión por cable	34
2.7 La televisión digital	35
3 Propuestas para el futuro de la televisión pública	40
3.1 Presupuestos básicos	40
3.2 La función de servicio público	41
3.3 La organización	43
3.4 La financiación	48
3.5 El derecho de acceso	49
3.6 La televisión pública digital	50
Bibliografía	55

La televisión pública en la era digital: una propuesta para España

Alejandro Perales Albert

Presidente de la Asociación de Usuarios
de la Comunicación

Este documento propone criterios básicos para la **configuración de un modelo de televisión pública** que asegure su supervivencia, viabilidad e incluso potenciación en el nuevo entorno de digitalización y convergencia tecnológica.

En la primera parte se analiza el marco normativo de la televisión en la Unión Europea. Ello permite poner de relieve la importancia adquirida en dicho marco por conceptos como la **función social** de la comunicación, la misión de **servicio público** de la oferta audiovisual y **la existencia de televisiones públicas como garantes de dicho servicio**. Una existencia imprescindible ya que, por su propia naturaleza, las televisiones públicas deberían orientar prioritariamente su proyecto organizativo, su estrategia empresarial y sus recursos a satisfacer los intereses, necesidades y deseos de los ciudadanos, mientras que en el caso de las televisiones privadas la rentabilidad económica prima sobre cualquier otra consideración.

Se describe luego la situación de la televisión en España desde el punto de vista legal, atendiendo a sus diferentes modalidades de oferta: pública o privada; estatal, autonómica o local; por satélite, por cable o terrestre; analógica o digital. En todos estos casos, se rastrea de forma prioritaria el **mantenimiento del concepto de servicio público** y sus diferentes tratamientos.

Finalmente se recogen una serie de conclusiones y propuestas sobre el futuro de la televisión pública, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El nuevo entorno digital conlleva una “opulencia de oferta”, por lo que la reivindicación de la **necesidad de la televisión pública** se fundamenta cada vez menos en razones técnicas (como la escasez de espectro) y cada vez más en razones ideológicas. Entre ellas, la **cohesión social** frente a la dualización económica y tecnológica; la defensa de los **intereses de la ciudadanía**, lo que implica tener en cuenta no sólo sus deseos, sino también sus necesidades; la búsqueda no sólo de la **veracidad**, sino también del **pluralismo** para garantizar la formación de una opinión pública libre y fundamentada, o la **defensa in extenso de los valores constitucionales**.

- En este entorno, además, es previsible que las televisiones privadas acaben orientándose al modelo temático de pago por razones de viabilidad económica, con lo que **la televisión pública puede constituirse a medio plazo en la única posibilidad de existencia de una televisión generalista en abierto**. Ello, por supuesto, sin menoscabo de su desarrollo y extensión en el ámbito temático y siempre que se realicen los cambios necesarios de concepción, organización y funcionamiento para garantizar su supervivencia.
- Pero para que la televisión pública pueda cumplir su papel socialmente estratégico en la nueva era digital es fundamental una voluntad política que asegure al menos:

- La “desgubernamentalización” o **independencia del Gobierno**, con elección parlamentaria del Presidente y de los miembros del Consejo de Administración (u otras alternativas como su elección por el Consejo Superior de lo Audiovisual).
- El fortalecimiento de aquellas características diferenciales que dotan a las televisiones públicas de un valor añadido frente a las cadenas de gestión privada: un concepto más amplio de su función de **servicio público**; un mayor esfuerzo en la búsqueda de **variedad, innovación y calidad en sus contenidos**; el **derecho de acceso** de los grupos sociales y políticos; la **participación social** en las decisiones (a través de un Consejo Asesor operativo en el que esté presente la sociedad civil; es decir, los propios espectadores).
- La adopción de un **modelo mixto de financiación, apoyado de forma prioritaria en los ingresos públicos**. Ello evitará situaciones de competencia desleal en el mercado, pero además permitirá el desarrollo de una televisión pública que, sin renunciar a su vocación mayoritaria y de referencia, no dependa de conseguir a toda costa grandes audiencias que vender a los anunciantes como única fuente de ingresos.

A lo anterior se añade la necesidad de una política audiovisual que asegure a las televisiones públicas un **protagonismo decidido en el nuevo entorno digital**. Un protagonismo que pasa por destinar desde estas televisiones recursos económicos, materiales y humanos al desarrollo tecnológico. Y también por dar relevancia a la televisión pública como prestadora de servicios (gestión de la información, producción de contenidos) en ese nuevo mercado.

Introducción

El desarrollo de la televisión en Europa ha estado indisolublemente unido, desde el punto de vista histórico, a la titularidad pública y a la gestión igualmente pública del medio¹. Se trata de un elemento tan determinante que incluso hoy, con una oferta privada muy implantada y consolidada en casi todos los países europeos, las cadenas públicas mantienen importantes cuotas de mercado y su fortaleza y papel de referencia sigue siendo la tónica común en nuestro entorno.

No puede ignorarse, sin embargo, que la radiodifusión pública está sometida en estos momentos a una estrategia generalizada de acoso y derribo. Estrategia que va más allá de las tradicionales y consabidas críticas “funcionales” de carácter ideológico, legal y financiero (gubernamentalización, déficit, competencia desleal, etc.), y que busca cuestionar la naturaleza misma de su existencia. El cambio en el entorno derivado de la convergencia tecnológica esta siendo utilizado por los enemigos de la televisión pública para dibujar un escenario de opulencia comunicativa, de atomización de las audiencias y de estrategias empresariales transversales que, en su opinión, haría innecesario, insostenible e incluso indeseable el mantenimiento de esa televisión pública, basándose en argumentos como los siguientes:

- La necesidad de grandes inversiones económicas para no ser desalojado del nuevo escenario digital, caracterizado por las importantes barreras de entrada tecnológicas (en la oferta y la demanda) y por la implantación obligatoria de los componentes sustitutivos. Ello supondría un esfuerzo excesivo para los presupuesto públicos y para los ciudadanos.
- La progresiva diversificación de las ofertas y la no menos progresiva segmentación y dispersión de la demanda. Ello dificultaría (y, según algunos, imposibilitaría) el mantenimiento de modelos de televisión generalista en abierto, que se verían sustituidos por los modelos individualizados de la “postelevisión”: video a la carta (*video on demand*), pago por visión (*pay per view*) y por recepción de contenidos concretos (*pay per receive*), etc.

¹ Ello supone un importante hecho diferencial frente a otros modelos como el estadounidense, fundamentado en la iniciativa de los *broadcasts* privados, con una intervención administrativa “de mínimos” a cargo de la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission, FCC*) y con una televisión denominada “pública” (*Public Broadcasting Service, PBS*) que en poco o nada se asemeja a los parámetros europeos.

- Las extensiones de oferta asociadas a la interactividad, que incluirán un buen número de servicios extratelevisivos (según su concepción tradicional), junto con la potenciación de los procesos de concentración empresarial verticales y horizontales (grupos multimedia; búsqueda de sinergias y economías de escala en las comunicaciones electrónicas; integración del *carrier* (distribución de la señal) y del *content* (producción de contenidos). Ello conferiría al audiovisual una dimensión transnacional que no se compadece con la gestión pública de las ofertas.

Con estas razones (y otras similares o complementarias) importantes sectores políticos y económicos se aprestan hoy al desmantelamiento de la televisión pública en Europa. Y pretenden hacerlo:

- Bien directamente, proponiendo la desaparición de la oferta en todo o en parte (es decir, eliminando canales);
- Bien oblicuamente, a través de la “externalización” total (es decir, del vaciamiento) de la actividad;
- Bien indirectamente, mediante la desnaturalización de conceptos legitimadores de esa televisión pública o su debilitamiento de recursos².

Cabría analizar, en este sentido, hasta qué punto el hecho de que, en determinados ámbitos, las televisiones públicas estén en manos precisamente de sus principales detractores, explica el mantenimiento e incluso la potenciación de modelos de televisión pública insostenibles en términos tanto de oferta como de financiación y de gestión

Frente a tales posiciones, el presente documento intenta analizar precisamente el papel que la televisión pública puede y debe desempeñar en el nuevo escenario digital y de convergencia tecnológica, desde un planteamiento claramente favorable a su supervivencia e incluso a su potenciación. La televisión pública puede constituirse seguramente a medio plazo, si se aciertan a realizar los cambios necesarios en su concepción, organización y funcionamiento para hacerla viable, en la única posibilidad de existencia de una televisión generalista en abierto (sin menoscabo de su extensión temática) que garantice derechos básicos de los ciudadanos como el pluralismo y la variedad de contenidos; la atención a los segmentos más desfavorecidos y la cohesión social; el acceso universal de la ciudadanía a la oferta audiovisual, incluyendo los nuevos avances tecnológicos y los servicios que de ella se derivan; la formación de una opinión pública libre e independiente, y, en definitiva, el servicio público y la defensa del interés general.

² Como ilustración de estos puntos cabría citar algunas significativas polémicas recientes o en curso como el enfrentamiento entre el Gobierno portugués y el Consejo de Opinión de la *Radiotelevisão Portuguesa* (RTP), con el trasfondo de la privatización de uno de los dos canales estatales; el debate en Gran Bretaña por la decisión de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) de ampliar la inversión en el ámbito de los canales digitales, o el amplio rechazo al concurso de contratación de contenidos audiovisuales y del servicio de edición de los programas informativos en CANAL 9, de la Radio Televisión Valenciana. (RTVV).

1. El marco normativo de la televisión en Europa

La actividad audiovisual es posiblemente uno de los ámbitos en los que se muestra de forma más clara la voluntad europea de armonización normativa.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (TCEE) puede considerarse poco claro en este sentido, y sólo de forma implícita se rastrean en él signos de la preocupación por el escenario audiovisual europeo. Sin embargo, a partir de los años 80³, en sintonía con los cambios tecnológicos, económicos y legales que marcan en términos generales el paso de la “paleotelevisión” (monopolio de la televisión pública) a la “neotelevisión” (incorporación de las cadenas comerciales en abierto), se va generando todo un entramado de instrumentos normativos e iniciativas sobre los contenidos y las infraestructuras que dan soporte a la actividad audiovisual.

Entre ellos cabe citar, sin ánimo completivo⁴:

- La Directiva 86/529/CEE, relativa a la “adopción de normas técnicas comunes para la difusión directa de televisión por satélite”.
- La Directiva del Consejo 88/301/CEE, con la que se da el primer paso en la “liberalización de los equipos de telecomunicaciones en Europa”.
- La Decisión del Consejo 89/337 de 27 de abril, que trata, aunque brevemente, de la “televisión de alta definición”.
- La Directiva 89/552/CEE sobre la “coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva” (más conocida como Directiva de la Televisión sin Fronteras), modificada por la Directiva 97/36/CE. Cabe citar aquí también los informes relativos a su cumplimiento.

³ Por su parte, el Consejo de Europa creaba en 1976 un Comité Directivo de Medios de Comunicación, cuya actividad en este ámbito acabó desembocando en el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza de 1989. Este Convenio, que en su momento inspiró al Directiva de la Televisión sin Fronteras, fue firmado inicialmente por España y posteriormente ratificado en 1998, y modificado en 2001 adecuándolo a la normativa comunitaria en vigor.

⁴ Estos documentos pueden consultarse en la página *web* de la Unión Europea: www.europa.eu.int

- El Libro Verde: “Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior-valoración de la necesidad de una acción comunitaria” (1992), referido a un tema de importancia clave en el desarrollo futuro de la comunicación social.
- El Libro Blanco “Crecimiento y economía” (1993), que subraya la importancia del sector audiovisual en la Unión Europea y establece los principios básicos para la instauración y puesta en marcha de un verdadero espacio común de la información.
- El nuevo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) introducido por el Tratado de la Unión Europea en 1993 (TUE), que incluye ya una referencia expresa y enormemente significativa al sector audiovisual en su título IX.
- El Libro Verde “Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la Política Audiovisual de la Unión Europea” (1994), exponente de la preocupación comunitaria por esta industria.
- Las Conferencia Ministerial del Consejo de Europa (1994) sobre “Política de Comunicación de Masas”.
- La Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, que deroga la Directiva 92/38/CEE, de 11 de mayo, sobre “adopción de normas para la difusión de señales de televisión por satélite”, regula el uso de normas para la transmisión de señales de televisión.
- La Directiva 95/51/CE, de 18 de octubre, que modifica la Directiva 90/388/CE, dispone la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de televisión por cable y la interconexión de las mismas.
- La Resolución del Parlamento Europeo sobre “el futuro del servicio público de radiodifusión” (1994), auspiciada por la 4ª Conferencia Ministerial europea sobre la política de comunicación de masas.
- La Resolución del Parlamento Europeo sobre “la función de la televisión pública en una sociedad multimedia” (1995).
- La Recomendación del Consejo de Europa nº R(96)10 sobre la garantía de independencia de la radiodifusión de servicio público.
- El Protocolo sobre “el sistema de radiodifusión pública” adoptado por los Estados Miembros de la Unión Europea junto al Tratado de Amsterdam (1997), ratificado por el Consejo de Ministros de Cultura de la CE (1998), que se centra en los modelos televisivos.

- El informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual “La era digital: la política audiovisual europea” (1998), realizado por iniciativa del entonces Comisario de la DG X, de Política Audiovisual, Marcelino Oreja.
- La Resolución del Consejo de la UE sobre “el servicio público de radiodifusión” (1999).
- El Libro Verde sobre la “convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información” (1999).
- La Comunicación de la Comisión sobre la “aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión” (2000), que desarrolla lo señalado en el Tratado de Ámsterdam y establece los criterios de transparencia y proporcionalidad en la financiación de las actividades de servicio público.
- Los programas y proyectos como Media (Media I, Media II y Media Plus) y Eureka orientados a reforzar la industria audiovisual europea, o las consultas a los medios profesionales realizadas por la Comisión, tal y como se establece en el marco de las Conferencias organizadas en Birmingham (abril de 1998) y Helsinki (septiembre de 1999).

Todo ese entramado de normas e iniciativas ha permitido diseñar un marco para la política audiovisual europea basado:

- En la elaboración y la progresiva incorporación por parte de los países miembros de una normativa que permita la existencia efectiva de un mercado único de la radiodifusión basado en determinados criterios de contenido. Es fundamental, en este sentido, el papel armonizador que viene jugando la anteriormente mencionada Directiva de la Televisión sin Fronteras, a través de su incorporación al ordenamiento jurídico de los diferentes países miembros, en aspectos como la limitación publicitaria, la protección de los menores, el acceso universal a los eventos de interés general, etc.
- En el desarrollo de la industria audiovisual europea, a través de iniciativas de regulación (la mencionada Directiva de la Televisión sin Fronteras establece cuotas de producción europea y nacional y cuantifica el apoyo de las cadenas a la producción audiovisual independiente) y a través de proyectos de consolidación industrial y profesional como los arriba señalados. El desarrollo de la radiodifusión por satélite y el elevado déficit comercial frente a Estados Unidos, por lo que respecta a los productos audiovisuales, sirven de acicate a estas iniciativas, a las que cabría añadir otras como las restricciones ante la concentración, incluyendo la desagregación entre el *carrier* (distribución de la señal) y el *content* (productor de contenidos).
- En los intentos de extender ese marco, tanto de cara a la ampliación de la Unión Europea como en relación con las negociaciones sobre comercio multilateral en el seno de la OMC y a la cooperación con países terceros y organizaciones internacionales.

Desde el punto de vista de los principios inspiradores, el conjunto de normas mencionadas permite a su vez vislumbrar un modelo básico de entendimiento europeo de la actividad televisiva caracterizado por los siguientes indicadores⁵:

1.1 La función social de la televisión

Puede afirmarse que, de acuerdo con ese concepto europeo, la actividad televisiva se desarrolla simultáneamente en un doble plano:

- El estrictamente **empresarial**, centrado tanto en la puesta en valor de un canal publicitario y promocional específico que se ofrece a los anunciantes (venta de GRP's), como en la fabricación y distribución de contenidos informativos y de ocio, de flujo y de stock, ofrecidos tanto a través de la pantalla (*on screen*) como de otros canales complementarios (*off screen*): libros, videos, *merchandising* en general. Como ya hemos señalado, el desarrollo de las comunicaciones electrónicas y de la interactividad que dicho desarrollo conlleva permite diversificar la oferta de bienes y servicios tradicionalmente extratelevisivos (intercambio de imágenes y voz, gestión bancaria, lectura de consumos, etc.).
- El **sociocultural**, en el que la actividad de radiodifusión televisiva se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la población, incluidas la cohesión social y la formación de la opinión pública. Es importante no olvidar la excepcionalidad de la radiodifusión, en la medida en la que no se ocupa simplemente de proporcionar bienes o servicios al usuario, sino **contenidos**. La doctrina comunitaria hace especial hincapié en que dichos contenidos (y sobre todo la información) no son mera mercancía, sino que contribuyen a configurar la *imago mundi*, la conformación de modelos cívicos, y requieren por tanto de un papel activo de los ciudadanos a la hora de establecer criterios orientadores sobre la casuística de esos contenidos y también a la hora de vigilar el cumplimiento de tales criterios.

Dicho brevemente, la actividad televisiva responde a una lógica no solo económica sino también, y aún más importante, social, de la que no puede hacerse dejación desde la oferta porque garantiza derechos fundamentales de los ciudadanos⁶.

⁵ Un análisis de la televisión en Europa en castellano puede encontrarse en González Encinar (1996).

⁶ Este planteamiento básico no es, en sí mismo, privativo de la “filosofía europea de la comunicación”. La Corte Suprema de EEUU ha señalado que el derecho a comunicar libremente es un derecho primario mientras que el derecho a crear soportes o instrumentos de comunicación es un derecho derivado (Caso *Red Lion Broadcasting Co. vs. Federal Communications Commission*).

1.2 La televisión como servicio público

Una de las principales consecuencias de la asunción europea de la función sociocultural de la televisión es la importancia adquirida por el concepto de “servicio público”.

La Comisión Europea, en su Comunicación de 11 de septiembre de 1996 sobre “Los servicios de interés general en Europa”, aplicaba el concepto de servicio público tanto a un conjunto de obligaciones orientadas a satisfacer fines de interés general como al tipo de organismos dedicados a proporcionar y gestionar tal servicio (Hernández, 2000). Actividades como la defensa, la seguridad, la enseñanza, la salud, los transportes, el suministro de agua potable, la energía o la información y la comunicación satisfacen necesidades estratégicas, fundamentales y generalizadas de la población. La magnitud e imperativos de esas necesidades, la limitación fáctica de los recursos disponibles y el imperativo de garantizar un acceso universal por parte de los ciudadanos justifican la inclusión de determinados servicios entre los considerados de interés general⁷.

En el ámbito audiovisual, la “misión” o “función” de servicio público comporta una serie de obligaciones específicas para favorecer o permitir la realización de los fines de interés general. Se aplica al plano de la oferta (programación) y al de la gestión; es decir, se concreta en una serie de contenidos, pero se ve afectado igualmente por las condiciones en las que el operador desarrolla dicha función: responsabilidades, dimensiones, recursos, oportunidades, objetivos estratégicos, estructura organizativa y de decisión.

Desde el punto de vista de su fundamentación, el servicio público de radiodifusión se ha vinculado tradicionalmente a cuestiones técnicas relacionadas con la escasez de espectro, pero también a una serie de requerimientos de carácter ético-político entre los que cabe citar:

- La cohesión e integración social.
- El rechazo a la discriminación social, cultural, sexual, religiosa, racial.
- La innovación y la calidad.
- El respeto a las minorías.
- La defensa de la diversidad cultural y de la identidad europea.
- La creación de foros de discusión plurales.

⁷ Los conceptos de *interés general*, *interés económico general*, *servicio público* y *servicio universal*, más allá de sus diferencias de significado, son considerados por la doctrina comunitaria como un elemento clave (y diferencial) del modelo de sociedad europeo, en el que se combina la economía abierta con la solidaridad y la cohesión social.

- La imparcialidad y la independencia.
- El apoyo a la producción independiente.

Cabe también recoger, en este sentido, lo señalado por la Unión Europea de Radiodifusión (UER) en 1993 con respecto a los objetivos o indicadores de la misión de servicio público de los operadores públicos de radiodifusión:

- Una programación para todos, con una base generalista susceptible de incorporar ampliaciones temáticas.
- Un foro para el debate democrático.
- El libre acceso del público a los principales acontecimientos.
- Una referencia en materia de calidad.
- Una abundante producción original y un espíritu innovador.
- Un escaparate cultural.
- Una contribución al reforzamiento de la identidad europea y de sus valores sociales y culturales.
- Un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico.

A medida que el desarrollo técnico (especialmente la digitalización) hace cada vez menos importante el problema de la escasez de espectro, los aspectos ideológicos adquieren más fuerza como legitimación última de la concepción de la televisión en tanto que servicio público.

Por ello, sea cual sea el volumen y variedad de la oferta televisiva, su modelo de negocio, su ámbito de cobertura o su sistema de emisión y recepción (analógica / digital; estatal / de proximidad; por cable / por satélite / terrestre), no puede invalidarse la vigencia de ese concepto de servicio público sin cuestionar al mismo tiempo los valores en los que se funda el modelo de sociedad europeo.

Evidentemente, los principios generales anteriormente señalados definen el servicio público de un modo muy genérico, y en muchos casos son insuficientes para establecer *ad casum* si determinadas ofertas o iniciativas de los operadores son o no servicio público. Consciente de la necesidad de una mayor concreción, pero consciente también de la dificultad de conseguirlo sin tener en cuenta los contextos socioculturales los diferentes Estados miembros, la UE ha dejado a la responsabilidad de cada país la definición específica del

servicio público. Ello limita el papel de la Comisión al control de errores manifiestos, sin que le corresponda “decidir si debe emitirse un programa por motivos de servicio de interés general, ni ocuparse de la naturaleza o calidad de un determinado producto”⁸.

De este modo, cada Estado contrae la obligación de determinar qué entiende por servicio público y, sobre todo, de delimitar las actividades que dicho servicio engloba.

1.3 La televisión pública como garante del servicio público

La mayoría de los países europeos han respondido a ese requerimiento de definición del servicio público. En algunos casos, por un genuino interés en el fortalecimiento de la oferta audiovisual propia. En otros, por un motivo fundamentalmente económico: tal definición es *conditio sine qua non* para que la UE autorice las subvenciones que reciben las televisiones públicas de cada país.

No hay que olvidar que la UE adopta en el ámbito audiovisual una excepción matizada de los principios económicos establecidos como pilares fundamentales desde el Tratado de Roma, basados en el libre mercado, la libre competencia y el carácter subsidiario de las iniciativas públicas. En este sentido establece que es perfectamente lícito que determinados operadores televisivos, en la medida en la que se encargan de la gestión de servicios de interés general, puedan verse privilegiados en términos de posición, competencia, exclusividad de derechos y financiación como apoyo al cumplimiento de su misión de servicio público⁹, si bien este privilegio debe ser proporcionado y afectar en el menor grado posible al mencionado principio de la libre competencia (Muñoz, 1993 y 1998).

Y no hay que olvidar tampoco que, aunque desde el punto de vista normativo, la UE no determina el carácter público o privado de los organismos de radiodifusión a la hora de llevar a cabo la función de servicio público –por lo que en teoría podrían existir subvenciones públicas destinadas a financiar aquellas actividades y contenidos de las televisiones privadas que cumplieran los requisitos de servicio público¹⁰–, en la práctica, el cumplimiento del servicio público ha estado asociado siempre a la actividad de las televisiones públicas. Estas son su principal garante, entre otras cosas, porque por su

⁸ Comunicación de la Comisión sobre la “aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión” (2001).

⁹ Véanse el artículo 90.2 del TCE y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en el asunto *Sacchi*.

¹⁰ La Comunicación de la Comisión sobre la “aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión” (2001), que desarrolla el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros anexo al Tratado de Amsterdam de 1997, señala que los operadores comerciales **también** contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Protocolo en la medida en que garantizan el pluralismo, enriquecen el debate cultural y político y amplían la oferta de programas.

propia naturaleza deben orientar prioritariamente su proyecto organizativo, su estrategia empresarial y sus recursos técnicos y humanos al cumplimiento de dicho servicio.

Dicho de otro modo, para la televisión pública el objetivo fundamental es la atención a los intereses ciudadanos, mientras que el beneficio económico (o las cuentas saneadas) responden a la obligación de desarrollar una gestión eficaz. Para la televisión privada, sin embargo, la atención a los intereses de los ciudadanos es un objetivo instrumental que permite garantizar la viabilidad empresarial y el beneficio económico.

Así lo han reconocido y expresado reiteradamente diferentes instancias y documentos comunitarios:

- El Parlamento Europeo se ha referido al papel de la televisión pública “como instrumento de fomento y de difusión de culturas y etnias minoritarias; de fomento de la creación audiovisual y de nuevos talentos; como garantía del acceso de la población a los acontecimientos de interés general o a la información gubernamental; como garantía de acceso de la población en general a las nuevas tecnologías; como garantía de pluralismo e independencia”.
- El Protocolo sobre el Sistema de Radiodifusión Pública de los Estados miembros, anexo al Tratado de Amsterdam de 1997, considera que el sistema de televisión pública está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación.
- El Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual (1998) asevera que la radiodifusión pública “tiene un importante papel: fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad”.
- La Comunicación de la Comisión sobre la “aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión” (2001), que desarrolla el Protocolo arriba mencionado, señala por su parte que “la radiodifusión pública tiene un importante papel a la hora de fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad”. En este sentido, abunda en aspectos tales como el papel de los organismos públicos de radiodifusión, el carácter de ayuda estatal de la financiación pública de tales organismos, la naturaleza de estas ayudas y la compatibilidad o no de las mismas a la luz de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 y en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del TCE.

En esta misma línea se pronunciaron los organismos de radiodifusión con financiación pública integrados en la UER con motivo de la Convención sobre el Futuro de Europa en junio de 2002, tal y como se recoge en el recuadro adjunto.

**Contribución de los organismos de la Unión Europea de Radiodifusión (UER)
con financiación pública a la Convención sobre el Futuro de Europa
(25 de junio de 2002)**

La democracia, la cohesión social y la diversidad cultural son la base de la construcción europea y del funcionamiento de sus instituciones. El pluralismo de la información y de los medios de comunicación debería completar esa lista de valores fundamentales. Los Tratados deben preservarlos y garantizar el ejercicio efectivo de los mismos.

Los organismos de radiodifusión con financiación pública, por deseo de los Estados miembros y a través del ejercicio de las misiones que se les han encomendado, contribuyen en gran medida a la puesta en práctica de dichos valores. El Considerando del Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros establece que “el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación”.

A tal fin, presentamos a la Convención las siguientes propuestas:

1. Los valores comunes de la Unión Europea

El apartado 2 del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales establece: “Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo”.

El pluralismo de la información y de los medios de comunicación deberían hallarse, al igual que la diversidad cultural, entre los valores fundamentales comunes de la Unión Europea.

La Carta de los Derechos Fundamentales debería incorporarse en los Tratados, y deberían preverse procedimientos apropiados para su aplicación eficaz. El apartado 2 del artículo 11 podría completarse como sigue: “Deben respetarse la libertad de expresión y el pluralismo de los medios de comunicación en caso de concentración en el ámbito de los medios de comunicación”.

2. La subsidiariedad

El Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública en los Estados miembros confirma que éstos son competentes para conferir, definir y organizar el servicio público de radiodifusión y para financiarlo. Es preciso mantener esta aplicación de la subsidiariedad. Este Protocolo es un elemento importante del acervo comunitario, y ha de ser parte integrante de los Tratados.

3. La cultura

El artículo 151 debería mantenerse en los Tratados, y debería garantizarse la aplicación efectiva del apartado 4, que obliga a la Comunidad a tener en cuenta los aspectos culturales en su acción en virtud de otras disposiciones del Tratado.

Esa relación biunívoca que, en la práctica, viene a establecerse entre televisión pública y servicio público, con sus luces y sus sombras, explica el protagonismo casi exclusivo de la televisión pública en el debate sobre la financiación del servicio público. Un debate que parte de la exigencia de la UE de que los operadores implementen criterios de contabilidad analítica diferenciada o desagregada que permitan identificar claramente los gastos asociados al servicio público y circunscribir las subvenciones exclusivamente a las actividades vinculadas con dicho servicio. Un debate que busca, entre otros extremos, determinar si es necesario establecer catálogos de programas “subvencionables” o si la función de servicio público debe entenderse como un valor de la oferta global de la parrilla, sin que sea imprescindible establecer esos catálogos de programas para cumplir con el mandato comunitario.

La consideración del servicio público como algo privativo únicamente de la televisión pública es defendida casi con igual fruición por los partidarios de ésta y por los responsables de la televisión privada, por motivos distintos aunque complementarios. Los primeros pretenden que de esa manera se fortalece la posibilidad de supervivencia de la televisión pública, dotándola de un posicionamiento exclusivo y de un “blindaje” ante posibles tentaciones de privatización del servicio (como ha ocurrido en otros sectores). En cuanto a los operadores privados, parece claro que su apuesta pasa por liberarse de cualquier tipo de obligación que pudiera menoscabar su control del negocio o la rentabilidad del mismo.

En una posición intermedia se sitúan aquellos que defienden para la radio y la televisión la consideración de servicios de interés general, circunscribiendo la misión de servicio público a algunos sistemas de radiodifusión que, a su vez, pueden prestar ese servicio a través de entes públicos o a través de gestión privada. Cabría preguntarse en este caso, desde el punto de vista del interés de los ciudadanos, si esta posición rebaja o no su posibilidad de exigencia y sus derechos como receptores de cara a la televisión privada.

En todo caso, lo que sí parece claro es que la televisión pública debe hacer un esfuerzo para consolidar su legitimación social de cara al futuro, potenciando aquellos aspectos específicos que la diferencian de la televisión privada y que le aportan su verdadero valor añadido.

2. El marco legal de la televisión en España

Este marco se configura a nivel estatal fundamentalmente en torno a las siguientes normas¹¹:

- Ley 4/80, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión.
- Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión.
- Ley 10/1988 de 3 de mayo, de Televisión Privada.
- Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite.
- Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres.
- Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable.
- Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la directiva comunitaria 95/47/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso de normas de transmisión de señales de televisión.
- Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal.

A ellas habría que añadir la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la ley 22/1999, de 7 de junio. Con esta norma se traspone la ya mencionada Directiva de la Televisión sin Fronteras¹².

¹¹ Los textos legales citados de aquí en adelante pueden consultarse en la página *web* del Ministerio de Ciencia y Tecnología: www.setsi.mcyt.es

¹² A pesar de su indudable importancia, no analizamos en detalle en este documento la Ley 25/1994. Ello se debe a que esta norma no se aplica privativamente a las televisiones públicas, sino, con excepciones, a la radiodifusión televisiva general (Perales, 1996).

2.1 La radiotelevisión pública estatal

Tras la transición democrática, la primera norma reguladora de importancia en el ámbito audiovisual español es la Ley 4/80, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión.

Esta norma se ha mantenido durante más de 20 años prácticamente intacta , a pesar de las críticas que ha venido recibiendo casi desde su entrada en vigor (Chinchilla, 1988) referidas tanto a lo obsoleto de algunos de sus conceptos como a la inaplicación de otros. La Ley 4/80 experimentó algunas modificaciones parciales a raíz de la aprobación de la Ley 31/1987 de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones y de su sustituta, la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones. Pero el cambio de mayor calado, al que más adelante nos referiremos, se ha introducido en 2001 utilizando la vía de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, y afecta precisamente a la definición de servicio público.

La regulación de los contenidos

La Ley 4/80, parte de las competencias que la Constitución otorga al Estado en materia de comunicación¹³. Concibe la radiodifusión y la televisión como “servicios públicos esenciales, cuya titularidad corresponde al Estado” (art. 1.2), definiendo ya en su preámbulo tales servicios como un instrumento para garantizar:

- La información y participación política de los ciudadanos.
- La formación de la opinión pública.
- La cooperación con el sistema educativo.
- La difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones.
- La realidad y efectividad de la libertad y la igualdad.
- La protección de los marginados.
- La no discriminación de la mujer.

La televisión como servicio público responde, por lo tanto, a la defensa de unos objetivos que se compadecen en lo fundamental con lo señalado por la doctrina europea, además de remitir al respeto, promoción y defensa de valores constitucionales (art. 3) tales como:

¹³ Véanse los artículos 20.3, 128.2 y 149.1.21

- El derecho a comunicar y a recibir libremente información veraz¹⁴.
- La limitación de esa libertad¹⁵ en atención a derechos fundamentales como el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen¹⁶ y a la protección de la juventud y de la infancia.
- El respeto al pluralismo social y lingüístico.
- El derecho a la libertad.
- La igualdad ante la ley y la no discriminación.
- La garantía de la educación y la formación de los ciudadanos y consumidores¹⁷.

A mayor abundamiento, se recogen unos principios inspiradores de la actividad de los medios de comunicación social del Estado que reiteran algunos de los derechos ya señalados, añadiendo (art. 4):

- La objetividad y la imparcialidad de las informaciones.
- La separación entre informaciones y opiniones.
- La identificación de los opinadores.
- La libre expresión de éstos con los límites ya mencionados del artículo 20 de la Constitución.

Con el fin de dar cumplimiento a la obligación de organización, atribución y definición de la función de servicio público por parte de cada país miembro de la UE, ya comentada en el apartado anterior, el artículo 5 del Estatuto ha quedado modificado a través de la

¹⁴ Art. 20.1.d. El derecho a recibir información veraz debe entenderse como un derecho fundamental del que se deriva la obligación de los profesionales y de los medios de comunicar esa información; obligación ante los ciudadanos que, obviamente, se convierte en derecho de los profesionales ante las empresas y de ambos frente a la presión de terceros (grupos, instituciones, administraciones). La veracidad, por su parte, debe entenderse no tanto como una aspiración (imposible) a que los profesionales y los medios digan siempre la verdad, sino a que no exista en ellos ánimo de engaño según la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 105/1990.

¹⁵ Art. 20.4. Debe tenerse en cuenta que, según se desprende de las STC 6/81 y 121/89, la libertad de expresión e información no sólo es un derecho personal o individual, sino que cuenta también con una dimensión social e institucional clave para el aseguramiento de una opinión pública libre, del pluralismo político y del funcionamiento del propio Estado democrático. Ello conduce a mantener la prevalencia general del derecho a la información sobre los derechos de la personalidad (STC 192/1990), aunque el dominio de unos u otros habrá de determinarse *ad casum* ponderando cada circunstancia.

¹⁶ Desarrollado por la Ley Orgánica 1/82.

¹⁷ Desarrollado por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

disposición adicional decimosexta de la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañaba a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta modificación confirma la titularidad estatal del servicio público de radiodifusión sonora y televisión y su gestión directa por parte del Ente Público RTVE¹⁸. También viene a definir la función de servicio público de tal forma que dicha gestión directa supone:

a. La producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y televisión, que integren programas diversificados, de todo tipo de géneros, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad.

A estos efectos, las programaciones de RTVE, compatibilizando el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica, deberán:

- Impulsar el conocimiento de los valores constitucionales.
- Promover activamente el pluralismo, con pleno respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones.
- Promover el respeto de la dignidad humana y, especialmente, los derechos de los menores, la igualdad de sexos, la no discriminación por motivos de raza, ideología, religión y cualquier otra circunstancia personal o social.
- Impulsar la diversidad cultural y lingüística.
- Ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética.
- Tener por objetivo atender a la más amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica, social y cultural.
- Propiciar el acceso de todos a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías con discapacidades.
- Favorecer la educación, la difusión intelectual y artística y de los conocimientos cívicos, económicos, sociales, científicos y técnicos, y su desarrollo por medios audiovisuales.

¹⁸ En la medida en la que, como luego veremos, las obligaciones de prestación del servicio público señaladas en el Estatuto se extienden al resto de concesionarios públicos (televisiones autonómicas) y privados, esta nueva definición de servicio público debería hacerse también extensible a los mismos.

- Asegurar la protección de los derechos del consumidor.
 - Fomentar la producción audiovisual española y europea.
- b.** Que el conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuadas por RTVE deberán cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en este mismo artículo 5, tanto en sus programaciones de ámbito nacional, como en aquellas otras que se dirigen a los ámbitos territoriales de las correspondientes Comunidades y Ciudades Autónomas, que estarán orientadas al fomento, promoción y conocimiento de las diversidades culturales, lingüísticas y sociales de cada una de ellas.
- c.** Que, asimismo, forma parte de la función de servicio público ofrecer emisiones internacionales, que coadyuven a la proyección hacia el exterior de las lenguas, culturas y realidades del Estado español y a la adecuada atención a los ciudadanos españoles residentes o desplazados en el extranjero.
- d.** Que el Ente Público RTVE promoverá activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información, participando en el progreso tecnológico, utilizando todas las vías y medios de distribución y difusión, así como las nuevas técnicas de producción y de difusión de programas y servicios de comunicación audiovisual, y desarrollando nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, y acercando las diferentes Administraciones Públicas a los ciudadanos.

Finalmente, según el artículo 21 del Estatuto, el Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE.

La nueva definición de servicio público arriba recogida refleja una voluntad de consolidación de la televisión pública que contrasta con la posición tradicionalmente mantenida por el Partido Popular en materia audiovisual. Cabe recordar que, en su programa original de gobierno, el PP propugnaba la privatización de una de las dos cadenas de TVE para “garantizar la libertad informativa”, “acabar con la competencia desleal”, “construir un panorama audiovisual más plural y variado” “reducir el déficit público” e incluso, paradójicamente, “evitar los despidos de trabajadores”.

Con respecto al carácter aparente o real de esa variación de posición, no hay que olvidar tampoco que en esos mismos momentos el PP manifestaba su voluntad de privatizar las cadenas autonómicas “cuando fuera legalmente posible” mediante la modificación o derogación de la Ley del Tercer Canal. Algo que concuerda tanto con el ya mencionado proceso de “externalización” de los contenidos iniciado en el caso de la Radio Televisión Valenciana como con la orientación del proyecto de Ley General de Radio y Televisión que tiene preparado el Gobierno desde enero de 2003.

Organización

Según el Estatuto el Ente Público RTVE se estructura, a efectos de su funcionamiento, administración general y alta dirección en tres órganos: el Director General, el Consejo de Administración y los Consejos Asesores (arts. 6 al 15).

El Director General es nombrado por el Gobierno por un período de cuatro años (salvo disolución anticipada de las Cortes), sin que la Ley establezca un mayor detalle sobre los requisitos o el perfil del candidato. Está sometido a incompatibilidades parlamentarias y empresariales, estableciéndose también los motivos para su cese.

El Consejo de Administración está compuesto por 12 miembros, elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara. La Ley especifica que los elegidos habrán de serlo entre “personas de relevantes méritos profesionales”, sin mayores detalles con respecto al ámbito de tal relevancia y profesionalidad. Las incompatibilidades para estos consejeros afectan a aspectos empresariales y laborales.

A los 12 miembros señalados habría que añadir al propio Director General, que asistirá con voz y voto a las reuniones del Consejo.

Las funciones del Consejo de Administración están relacionadas:

- Con el cumplimiento de los principios y líneas de la programación, incluyendo la normativa de admisión publicitaria¹⁹ y la cuota de producción propia programada.
- Con la aprobación de los objetivos y actividades del Ente, incluyendo la propuesta de presupuestos y plantillas.
- Con la garantías del derecho de acceso y rectificación, a los que más adelante nos referiremos.

En la práctica, debido a la falta de peso ejecutivo y la dependencia gubernamental del Ente, el Consejo ha funcionado a lo largo de estos más de 20 años como una especie de duplicación de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE (recogida en el art. 26), extremándose los aspectos político-partidistas en detrimento de los de la gestión.

¹⁹ Las Normas de Admisión de Publicidad de RTVE, inicialmente muy restrictivas, se han ido suavizando hasta adecuarse a lo señalado en la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. De este modo, la regulación de la publicidad en la televisión pública estatal queda establecida en la actualidad prácticamente en los mismos parámetros que la regulación de la publicidad en las televisiones privadas.

Por lo que respecta a los Consejos Asesores, la Ley establece que deberían estar formados por 22 miembros: cinco representantes de los trabajadores, cinco del mundo de la cultura, cinco de la Administración, cinco de las Comunidades Autónomas (sin determinar con qué criterio se seleccionarían estas Comunidades) y dos de los telespectadores y radioyentes, a través de sus organizaciones específicas²⁰.

Los Consejos Asesores habrían de desempeñar el papel de órgano consultivo para el Consejo de Administración. Su convocatoria sería perceptiva dos veces al año. Emitirían opinión y dictamen sólo cuando les fuese “expresamente requerido” por el Consejo, y sólo en relación con las funciones y principios de programación (incluyendo, en una lectura generosa de sus funciones, lo relacionado con la publicidad, el derecho de acceso, el derecho de rectificación y la cuota de producción propia).

Aunque se trata de funciones, como se ve, muy moderadas, han debido parecer excesivas o superfluas a los sucesivos responsables de tomar decisiones en relación con RTVE. Ello explicaría porqué, a lo largo de estos 20 años de vigor del Estatuto, los Consejos Asesores no han llegado a crearse nunca²¹, y todavía esperan la oportunidad de poder demostrar sus posibilidades y sus límites (De Aguilera y Perales, 1994).

Financiación

En la Ley 4/80 se contemplan como vías de financiación de RTVE tanto las subvenciones como los ingresos y rendimientos de sus actividades (art. 32.1). En el caso concreto de TVE (art. 32.2), esa financiación puede obtenerse a través de:

- Los Presupuestos Generales del Estado.
- La comercialización y venta de productos.
- La participación limitada en el mercado de la publicidad.

²⁰ La presencia de los representantes de los telespectadores y radioyentes aparece recogida en la disposición adicional quinta del Estatuto.

²¹ Estos Consejos Asesores no deben ser confundidos con sus homónimos previstos por el Estatuto para asistir a los Delegados territoriales en cada Comunidad Autónoma. En relación con los Consejos Asesores territoriales, véanse sus normas de creación y regulación en Cataluña (Ley 6/1981, de 19 de junio), Andalucía (Ley 2/1982, de 21 de diciembre), Principado de Asturias (Ley 5/1983, de 4 de agosto), Galicia (Ley 10/1983, de 9 de diciembre), Cantabria (Ley 1/1984, de 27 de febrero), Comunidad de Madrid (Ley 5/1984, de 7 de marzo), Comunidad Valenciana (Ley 3/1984, de 6 de junio), Aragón (Ley 4/1984, de 26 de junio), Región de Murcia (Ley 4/1984, de 12 de noviembre), Islas Baleares (Ley 6/1984, de 15 de noviembre), Navarra (Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo), País Vasco (Ley 9/1985, de 4 de diciembre), Castilla-La Mancha (Ley 1/1987, de 7 de abril), La Rioja (Ley 5/1989, de 19 de octubre), Castilla y León (Real Decreto Legislativo 1/1989, de 4 de mayo), Extremadura (Ley 1/1989, de 31 de mayo).

- Una tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravaría la de los televisores en color.

En la práctica, como se sabe, el Gobierno renunció en su momento a las subvenciones públicas; no se han establecido limitaciones a los ingresos publicitarios, y el canon no ha tenido una presencia en España digna de ser destacada.

Como consecuencia de lo anterior, la televisión pública estatal ha recurrido fundamentalmente a la financiación comercial y al endeudamiento como vías de financiación²². El endeudamiento en el mercado internacional ha crecido en los últimos años a niveles astronómicos, y por lo que respecta a los ingresos publicitarios, baste decir que TVE-1 supera a sus competidoras privadas por este concepto²³.

En los últimos tiempos, además, han adquirido protagonismo otras vías complementarias de ingresos como el *merchandising* y los servicios telefónicos de valor añadido (números 906 o similares) asociados a espacios de éxito.

Ese perfil marcadamente comercial condiciona muy notablemente los contenidos de su parrilla de programación de TVE-1, y es sin duda lo que más singulariza a RTVE frente a sus homólogas europeas, como se aprecia en el recuadro.

- En Gran Bretaña nos encontramos con un modelo fundamentalmente público de financiación (basado en el canon) en el que queda excluida la publicidad para la BBC 1 y BBC 2, si bien se prevén vías de financiación comerciales para las nuevas actividades de la corporación.
- El modelo alemán se basa fundamentalmente en la financiación pública y los ingresos por canon, con importantes restricciones para la publicidad.
- Italia se basa en un modelo de financiación mixta más proporcional, con un mayor peso de la publicidad, aunque ésta queda limitada a una cuota de participación en los ingresos totales de la *Radiotelevisione Italiana* (RAI) que se establece para cada ejercicio, y una diferenciación entre cadenas públicas más comerciales (RAI 1 y 2) o más culturales y de proximidad (RAI 3).
- En Francia, el modelo mixto se apoya también de modo muy importante en la publicidad, si bien trata de establecer claras restricciones publicitarias a las cadenas públicas a favor del impuesto televisivo pagado por los ciudadanos (*redevance*), aun cuando ello esté generando allí importantes polémicas.

²² En relación con este tema, se han producido algunas polémicas relacionadas con los activos de RTVE como la exención del IVA o la compensación por la enajenación de Retevisión.

²³ No se olvide que las denuncias de Tele 5 ante el Tribunal Superior de Justicia Europeo con motivo de la “competencia desleal” por la doble financiación de TVE y de las autonómicas acabaron motivando una intervención de este Tribunal y, consiguientemente, varios requerimientos desde las autoridades de la UE en materia de competencia a dichas televisiones (además de a la francesa y a la italiana) en relación con los mecanismos de financiación.

Puede ser ilustrativo, en este sentido, el dato hecho público por el Observatorio de la Publicidad de la Asociación Española de Anunciantes (AEA) sobre los niveles de saturación publicitaria y promocional en las cadenas públicas europeas, con datos del primer trimestre de 2002:

	Cadenas TV públicas	Audiencia 2001	% Resto emisión^(*)	Publicidad/hora permitida	Canon por hogar (€)
Alemania	ARD	14,4%	ND	20'/día hasta 20:00h.	173,3
	ZDF1	13,8%	03,5%	20'/día hasta 20:00h.	
Dinamarca	TV2	36,8%	12,12%	N.D.	253
	DR1	28,2%	04,42%	N.D.	
	TV ZULU	00,4%	09,17%	N.D.	
España	TVE-1	25,4%	12,26%	12'	No hay canon
	La 2	07,6%	12,24%	12'	
Francia	FRANCE 2	23,3%	08,46%	10'	165,2
	FRANCE 3	16,9%	08,24%	10'	
	FRANCE 5	04,1%	06,21%	8'	
	ARTE	03,7%	05,17%	N.D.	
Italia	RAI 1	23,8%	07,91%	3'	90,8
	RAI 2	14,6%	05,62%	3'	
	RAI 3	09,7%	03,83%	3'	
Noruega	NRK 1	37,7%	02,12%	0	18,1
	NRK 2	02,8%	02,50%	0	
Portugal	RTP 1	27,5%	23,52%	8'	No hay canon
	RTP 2	06,3%	17,99%	0	
Suecia	SVT 1	18,80%	02,47%	0	185,7
	SVT 2	25,20%	04,05%	0	

(*) Publicidad, avances de programación, autopromociones, televentas (todo lo que no es programación)

La participación social y los derechos ciudadanos

El Estatuto, de acuerdo con los principios de pluralismo, prevé la disposición de espacios en la radio y la televisión para el acceso de los grupos sociales y políticos más significativos (art. 24). Se trata de una plasmación del denominado **derecho de acceso**, que habría de arbitrarse en función de criterios objetivos tales como la representatividad la implantación o el ámbito de actuación (Perales, 1999).

El derecho de acceso remite al artículo 20.3 de la Constitución, que garantiza esa presencia de los grupos sociales y políticos en los medios de comunicación públicos. Se desarrolla también en el artículo 17 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que garantiza en los medios públicos “la emisión de programas dedicados a la información y formación de los ciudadanos facilitando el acceso de asociaciones de consumidores y usuarios y otros grupos o sectores interesados”. En la práctica, este derecho no se ha concretado ni desarrollado excepto en el caso de las cuotas de presencia acordadas en su momento para la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas, o en el caso de los partidos políticos en periodo electoral.

La defensa de los ciudadanos se concreta también en el **derecho de rectificación**, que el Estatuto establece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico para los medios de comunicación de masas²⁴. En el artículo 25 se regulan la vía y los tiempos para la petición, estimación y difusión de las rectificaciones.

2.2 La televisión autonómica

La Ley 4/80 contempla en su artículo 2.2 la posibilidad de concesión de un tercer canal a las comunidades autónomas, previa petición por parte del Gobierno autonómico y aprobación por las cortes.

Sobre la base de este artículo se elaboró y aprobó la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, que acabó con la situación de monopolio de gestión de la televisión por parte de RTVE.

Este tercer canal, cuya cobertura debe circunscribirse al territorio de la autonomía peticionaria, mantiene la titularidad estatal, y es gestionado indirectamente por cada Gobierno autonómico concesionario. Seguimos por lo tanto en el terreno de la televisión pública.

²⁴ Antecedente de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Rectificación.

Con la Ley del Tercer Canal como marco, diferentes Comunidades Autónomas han venido desarrollando su propia normativa para la creación de los respectivos entes televisivos. En todos los casos se mantienen, con un alto grado de similitud, las directrices establecidas en la Ley 4/80 en relación con el concepto de servicio público (se incluyen referencias a la lengua y la cultura propia²⁵), los principios inspiradores de la actividad televisiva, los órganos de dirección (incluyendo los Consejos Asesores), el derecho de acceso (llamado en algunos casos derecho de antena) o a la financiación.

Leyes de creación de las televisiones autonómicas

- Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público “Radio Televisión Vasca”.
- Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del Ente Público “Corporació Catalana de Ràdio i Televisió” y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat de Catalunya.
- Ley 9/1984, de 11 de junio, de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia.
- Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público “Radio Televisión Madrid”.
- Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública de RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Comunidad Valenciana.
- Ley 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 7/1985, de 22 de mayo, de creación de la Compañía de Radio y televisión de las Islas Baleares.
- Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público Radio-Televisión Navarra.
- Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía.
- Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.
- Ley 9/1988, de 11 de noviembre, de creación, organización y control parlamentario de Radio Televisión Murciana.
- Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de creación del Ente Público “Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales”.
- Real Decreto 1484/2001, de 27 de diciembre, por el que se concede a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la gestión directa del tercer canal de televisión.

²⁵ El Consell de l' Audiovisual de Catalunya es hasta el momento quien más ha desarrollado en el marco del Estado Español el concepto de servicio público (CAC, 2001).

El panorama actual de las televisiones autonómicas se caracteriza:

- Por su desigual penetración. En la actualidad existe televisión autonómica en Galicia, País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Madrid, Canarias, Castilla-La Mancha, y parcialmente (con características diferentes en cada caso) Extremadura y Aragón. Sus niveles de audiencia y estilo de contenido son también muy disímiles.
- Por las diferentes polémicas legales a las que ha dado lugar su actividad: desde las coberturas que exceden al ámbito territorial de la Comunidad a la creación de segundos canales, pasando por los intentos de transferir la gestión a un concesionario indirecto privado y por los acuerdos institucionales para “compartir” televisión. A su vez, las empresas privadas de televisión han denunciado ante el Tribunal de Defensa de la Competencia que se ha permitido que las Comunidades Autónomas actúen a través de la FORTA como un operador de ámbito casi estatal, con convenios permanentes para el intercambio de programación, para la compra de espacios o para la comercialización publicitaria²⁶.
- Por su modelo de doble financiación, con un peso muy importante de las subvenciones públicas sin que ello suponga la renuncia a los ingresos comerciales.

La televisión autonómica se ha convertido, además, en la punta de lanza del proceso de privatización del audiovisual público. Ello se observa en las propuestas del Partido Popular para la modificación de la Ley del Tercer Canal (que busca permitir la gestión privada indirecta de las mismas) o en iniciativas como el ya mencionado concurso de la Radio Televisión Valenciana para la contratación del servicio de edición de programas informativos y de contenidos audiovisuales destinados a CANAL 9.

²⁶ En relación con estas polémicas legales, cabe señalar :

- Que, en atención al actual Plan Técnico de Televisión Digital, los segundos canales pasarían a encontrarse en situación de legalidad, puesto que se prevén dos canales por Comunidad Autónoma para su gestión directa.
- Que, en relación con la transferencia de la gestión a concesionarios privados, el Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradas veces sobre su ilegalidad.
- Que, en cuanto a la posibilidad de que la señal de una Comunidad Autónoma pueda verse en otras, la llamada “ley de acompañamiento” a los Presupuestos Generales del Estado para el 2000 vino a establecer la posibilidad de que las CCAA establezcan convenios de colaboración para la emisión de los programas en la Comunidad fronteriza, siempre que el espacio radioeléctrico sea colindante y se utilice las frecuencias asignadas por parte del Ministerio.
- Que, según modificación de la Ley del Tercer Canal, las sociedades concesionarias no podrán adquirir en exclusiva programas que impidan su proyección en un ámbito territorial distinto del de su propia Comunidad ni podrán contratar en exclusiva la retransmisión de acontecimientos de interés nacional o la retransmisión en directo de acontecimientos deportivos de ámbito internacional.

2.3 La televisión privada

El final de la década de los 80 supuso la apertura del mercado televisivo a la iniciativa privada, aunque con un modelo liberalizador limitado a tres únicas ofertas (Antena 3, Tele 5 y Canal Plus). Anteriormente se había producido una batalla legal en la que algunos grupos mediáticos y económicos habían intentado que el Tribunal Constitucional sancionara la inconstitucionalidad del monopolio televisivo, aunque lo que consiguieron fue un pronunciamiento sobre el carácter “no imprescindible” de la televisión privada para garantizar los derechos constitucionales²⁷.

Tanto en la Ley 10/1988 de 3 de mayo, de Televisión Privada, como en sus posteriores desarrollos²⁸ queda clara la compatibilidad entre la titularidad estatal del servicio público de televisión y su posible gestión indirecta por particulares²⁹; es decir, por empresas privadas.

Tras la concesión de la gestión privada de Televisión, el servicio portador de la señal, explotado en monopolio por el Ente público RTVE, se enajena de este organismo. En 1988, asociado a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, se crea el Ente Público de Retevisión. Casi una década más tarde, el Real Decreto-Ley 6/1996 pone en marcha el proceso de privatización de esta red técnica, que dará lugar a Retevisión, S.A.

Volviendo a la Ley de la Televisión Privada, en esta norma se recuerda que la finalidad de la televisión como servicio público ha de ser satisfacer el interés de los ciudadanos y contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura³⁰. Y se determina que la actividad de las sociedades concesionarias de dicha gestión indirecta se inspirará en los principios ya señalados para las televisiones públicas³¹.

²⁷ Véanse las STC 12/82 y 74/82

²⁸ Véase:

- Real Decreto 1362/1988 de 11 de noviembre, que aprueba el Plan Técnico de la Televisión Privada.
- Resolución de 25 de enero de 1989, de la Secretaría General de Comunicaciones que publica el acuerdo en que se aprueba el pliego de bases del concurso para la adjudicación del servicio público de televisión en gestión indirecta, y se dispone la convocatoria del correspondiente concurso público.
- Real Decreto 951/1989, de 28 de julio, por el que se regula el Registro Especial de Sociedades Concesionarias para la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión.

²⁹ La Ley menciona las STC 12/82 y 74/82, pero la legitimación del carácter de servicio público de la televisión privada podría fundamentarse también en el artículo 128 de la Constitución, que subordina la iniciativa privada en la actividad económica a las exigencias del interés general.

³⁰ Respecto a la televisión privada, inicialmente el Proyecto de Ley regulatorio contemplaba la existencia de un Instituto Nacional de la Televisión Privada encargado de velar por el cumplimiento legal en materia de contenidos, el cual podría haber servido de marco para la participación social, pero finalmente no se creó ese organismo, y la ocasión queda diferida a los Consejos de lo Audiovisual.

³¹ De todo lo anterior se desprende que tampoco en el caso español los términos “servicio público de televisión” y “televisión pública” pueden considerarse equivalentes.

Más allá de esta normativa, cabe recordar que la televisión privada –al igual que la pública– se ve también regulada por la mencionada Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorporó al ordenamiento jurídico español la llamada Directiva de la Televisión sin Fronteras. Esta norma establece una serie de limitaciones básicas cuya vigilancia, y sanción por incumplimiento, está a cargo de la Administración responsable según el ámbito del operador³². Entre ellas, la obligatoriedad de emitir un porcentaje mayoritario de producción europea y nacional; la obligatoriedad de destinar un porcentaje de los ingresos de las televisiones a las producciones independientes; la restricción en los contenidos televisivos que conculquen los valores constitucionales o perjudiquen a los menores, y la regulación de la actividad publicitaria (en cuanto a formatos, argumentarios, productos publicitados y tiempo dedicado).

Las televisiones privadas se encuentran en un proceso de concentración accionarial producto en gran medida de las dificultades económicas y de gestión, facilitado por las sucesivas reformas legales que han ampliado los márgenes de dicha participación accionarial. El proceso hacia la concentración parece imparable tanto a este nivel como al de las televisiones locales y al de las plataformas digitales, siempre con las limitaciones de porcentaje accionarial o de presencia en más de una sociedad que el legislador sea capaz de mantener.

2.4 La televisión local

La Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, se centró en la regulación de los operadores con cobertura municipal que utilizan este sistema de difusión.

La Ley manifiesta expresamente la naturaleza de servicio público de la televisión local por ondas terrestres como medio audiovisual de comunicación social (art. 2). Su gestión podrá realizarse directamente por los Municipios o indirectamente de forma privada previa obtención de la correspondiente concesión (art. 5).

Los llamados “principios inspiradores” reproducen los principios básicos de programación (objetividad, veracidad, pluralismo, valores constitucionales) ya establecidos para las televisiones de ámbito estatal y autonómico, a los que se añaden “la promoción de intereses locales, impulsando para ello la participación de grupos sociales de tal carácter, con objeto de fomentar, promover y defender la cultura y la convivencia locales”. Asimismo, se tiene en cuenta lo establecido por la Directiva de la Televisión sin Fronteras a través de la Ley

³² Esta competencia de vigilancia y sanción sería cumplida más eficazmente por un Consejo Superior de lo Audiovisual independiente, tal y como ocurre en la mayoría de los países europeos. No hay que olvidar que la Propia Directiva de la Televisión sin Fronteras contempla la existencia de estos Consejos e incluso postula uno a nivel de la UE.

25/1994 en aspectos como la protección de los menores o la limitación publicitaria (arts. 6 y 8).

La falta de desarrollo legislativo por lo que se refiere al Reglamento de la Ley y a la planificación de frecuencias no ha paralizado el desarrollo de las televisiones locales, pero sí ha creado en este ámbito una situación que muchos expertos han calificado de “alegal”. De ocupación “alegal” del espectro radioeléctrico, con vicisitudes muy desiguales dependiendo de la voluntad de las Administraciones locales. Con el tiempo, las televisiones locales han buscado la fortaleza y la sinergia que proporciona su integración en coordinadoras (como la Asociación de Operadores de Cable o la Xarxa de Televisions Locals de Catalunya), y han ido consolidándose algunas redes de televisión local como las de los Grupos Prisa y Correo.

La Ley 41/1995 ha sido modificada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (artículo 109) que orienta expresamente este sector hacia la digitalización, vinculándola con el Plan Técnico de la Televisión Digital Terrenal Local que debe aprobarse en octubre de 2003.

2.5 La televisión por satélite

La Ley 35/1992, de 22 de diciembre, regula inicialmente la televisión por satélite, manteniendo su carácter de servicio público esencial. Posteriormente se aprueba la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite³³, según la cual los servicios de telecomunicaciones para cuya prestación se utilicen de forma principal redes de satélites de comunicaciones no tendrán la consideración de servicio público (art. 1.1). Esta norma, a su vez, quedó prácticamente derogada por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, pero se mantiene vigente la Disposición Adicional Séptima según la cual la programación (codificada o no) debe respetar los principios señalados en el artículo 4 de la Ley 4/80³⁴. La programación generalista, además, debería respetar lo señalado por la Ley 25/1994, de 12 de julio.

³³ Cabe señalar aquí la aprobación del Real Decreto 136/1997, de 31 de enero, sobre el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Satélite y el Real Decreto Ley 1/1997, de 31 de enero, sobre uso de normas para la transmisión de señales de televisión referido a los descodificadores, la creación de un registro de inscripción y a las competencias de la CMT para establecer las condiciones técnicas en este ámbito.

³⁴ Los artículos 1 y 2 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), que declaraban servicio público prácticamente todas las telecomunicaciones, quedaron derogados por la disposición derogatoria de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones. Según el punto 2 de la disposición adicional quinta de esta Ley se excluye del ámbito de la misma el régimen básico de radio y televisión, que se regirá por las disposiciones vigentes sobre la materia, dictadas al amparo del artículo 149.1.27 de la Constitución. No obstante, las infraestructuras de red que se utilicen como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, estarán sujetas a lo establecido en esta Ley y, en especial, a lo dispuesto, sobre interconexión y acceso, respecto a la provisión de redes abiertas, en el Capítulo IV del Título II.

En España se han desarrollado dos plataformas digitales, creadas ambas en 1997: Canal Satélite Digital, perteneciente a Sogecable, y Vía Digital, de la empresa Distribuidora de Televisión Digital, DTS. En la iniciativa de creación de esta última tuvo un gran peso el interés del Gobierno de no dejar sola en el mercado una oferta vinculada al Grupo Prisa. La oferta de ambas se apoya fundamentalmente en los contenidos cinematográficos y deportivos, con una oferta general de abono por paquetes y posibilidades específicas de taquilla (*pay per view*).

En estos años, ambas plataformas han generado grandes pérdidas, especialmente la segunda (Bustamante *et al*, 2002 y 2003). En el momento de terminar este documento está pendiente de concretarse el proyecto de concentración iniciado en julio de 2002 por la empresa Sogecable con vistas integrar en dicha empresa a Vía Digital a través del intercambio de acciones³⁵.

Cabe señalar que, inicialmente, RTVE fue accionista de Vía Digital a través de la sociedad TVE Temática, lo que motivó la presentación de un Contencioso Administrativo por parte de Sogecable que no fue admitido por el Tribunal Supremo. RTVE acabó vendiendo su participación a Telefónica, manteniendo en Vía Digital su presencia a través de diferentes canales temáticos.

Frente al caso de TVE, cabe señalar que hay televisiones autonómicas con presencia en ambas plataformas. Este es el caso, por ejemplo, de Telemadrid, Canal Sur o TV3.

2.6 La televisión por cable

La televisión por cable se regula por la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, también derogada por la Ley General de Telecomunicaciones excepto para el régimen del servicio de difusión de televisión, que continúa considerándose servicio público (art. 1). Según esta Ley, el contenido de la programación audiovisual se sujeta, como en los casos anteriores, a la Ley 25/1994 (art. 12).

La Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1998, por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales para servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares, permite la actividad de televisión por cable (disposición transitoria primera, letra b) a las empresas concesionarias Retevisión, Cable Europa y Telefónica³⁶.

³⁵ Ya a finales de julio de 1998 ambas plataformas anunciaron un proceso de fusión que concluyó con falta de acuerdo.

³⁶ La disposición adicional 2ª habilita a Telefónica para operar en todas las demarcaciones.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su disposición adicional cuadragésima cuarta permite a las empresas de televisión por cable existentes continuar con su actividad hasta el momento en el “que una entidad que hubiere obtenido la oportuna concesión para la prestación del servicio comience a ofrecerlo (...)”.

La implantación de la televisión por cable en España se ha desarrollado con gran lentitud frente a lo ocurrido en EEUU y en otros países europeos; en buena medida, por la barrera de entrada que supone la existencia de una infraestructura urbana que la propicie³⁷. En la actualidad se observa un significativo incremento de abonados en las grandes ciudades, fenómeno asociado a factores como el fracaso de la primera iniciativa de televisión digital terrestre (*vid. infra*), el precio competitivo de la oferta de cable frente al de las plataformas digitales de satélite, el propio freno de ese mercado con motivo del mencionado proceso de integración y la consolidación del Grupo Auna como gran operador de cable.

2.7 La televisión digital

La aparición de la tecnología digital en el ámbito de la difusión televisiva supone un salto cualitativo de largo alcance para este medio, además de constituirse en un cambio obligatorio e irreversible: la televisión analógica tradicional está destinada a desaparecer en unos años³⁸.

La televisión digital terrestre se apoya en la llamada tecnología DVB (*Digital Video Broadcasting*), que supone fundamentalmente una iniciativa orientada al mercado para la estandarización a nivel mundial de la difusión digital de video. La tecnología es el resultado de la labor llevada a cabo por organismos como el *European Telecommunication Standard Institute* (ETSI) o el *European Committee for Electrotechnical Standardisation* (CENELEC) para recoger las diferentes especificaciones técnicas que en el campo de la televisión vienen desarrollándose desde 1993 y establecer una familia completa de estándares que potencie al máximo las sinergias entre los diferentes sistemas: DVB-S en el caso del satélite, DVB-C en el caso del cable y DVB-T en el caso de la terrestre.

La televisión digital terrestre aporta indudables ventajas frente a la televisión analógica, entre las que cabe destacar las siguientes:

³⁷ Coincidiendo con el final de la última legislatura del Gobierno socialista hubo una iniciativa de desarrollo de este mercado por parte del Grupo Prisa y Telefónica que no contó con el placet europeo

³⁸ La fecha del llamado “apagón analógico” o *switch off* depende de los países. En España la fecha prevista es el 1 de enero de 2012.

- Optimización del uso del espectro radioeléctrico, multiplicando la capacidad de oferta. La utilización de técnicas de compresión digital permite transmitir varios “canales” o programas (en terminología digital) en el mismo ancho de banda que ocuparía un único canal analógico.
- Necesidad de menor potencia de transmisión para conseguir mayor cobertura.
- Se favorece la posibilidad de desconexiones territoriales.
- Mayor robustez de la señal frente a la propagación “multitrayecto”.
- Mejor calidad de imagen y sonido, constante en toda el área de cobertura (se evitan los efectos de doble imagen, “nieve” y ruido de la televisión analógica), y mayor facilidad de recepción (incluso con antenas de interior).
- Mayor flexibilidad, con posibilidad de recepción móvil y mejora de la calidad en la portátil.
- Mayores prestaciones, potenciándose especialmente la interactividad a través de canales de retorno. Las señales digitales se pueden mezclar más fácilmente con otras, lo que permite la oferta multimedia y el acceso a nuevos servicios de valor añadido: televisión a la carta, video bajo demanda (*Video on demand*, VOD), guías electrónicas de programas (EPGs), teletexto avanzado, subtítulo multilingüe, multidifusión, telecompra, servicios financieros, conexión a Internet.

En el caso español, las primeras referencias al proceso de migración de la televisión analógica hacia la digital se encuentran en la Ley 17/1997, de 3 de mayo, que incorpora la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y en la disposición adicional 44 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que habilita al Gobierno para que regule esta modalidad de transmisión.

De forma más específica deben señalarse:

- El Real Decreto-Ley 16/1997, de 13 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 17/1997, que adecua esta norma a las recomendaciones de la Comisión Europea.
- El Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal (en adelante, TDT).
- La Orden Ministerial de 11 de octubre de 1998, que aprueba el reglamento técnico y de prestación de los servicios de TDT.

- Las diferentes normas de concesión de explotación de la TDT a nivel autonómico.

España puede considerarse pionera en la implantación de esta televisión, junto con algún otro país como Gran Bretaña (CMT y CAC, 2002). *Grosso modo*, esa implantación quedaba configurada del modo siguiente:

- Se mantiene el concepto de servicio público para la difusión digital terrestre, que podrá ser gestionada de forma indirecta por los operadores privados que cuenten con la correspondiente concesión. Desde el punto de vista de la regulación de los contenidos se remite a la normativa vigente para la televisión analógica ya mencionada en anteriores apartados. El carácter de servicio público se asocia también a la cobertura universal y asequible.
- El Concurso aprobado en 1999 por el Consejo de Ministros adjudicó a un único concesionario la transmisión de la señal: Retevisión. Lo que se gestiona son:
 - a) Cuatro canales múltiples (*multiplex*) de cobertura estatal con cuatro programas cada uno (16 programas en total).
 - b) Un canal múltiple de ámbito estatal con posibilidad de desconexiones territoriales ocupado actualmente por cinco programas (lo que reduce el ancho de banda disponible).
 - c) Un canal múltiple autonómico con cuatro programas por Comunidad Autónoma.
 - d) Se prevé la puesta en marcha de otros canales de ámbito autonómico y local en fases sucesivas.
- De esos 21 programas de ámbito estatal se otorgaron:
 - a) 14 al operador de pago Quiero TV.
 - b) 2 a los operadores en abierto Veo TV y Net TV.
 - c) 2 programas a RTVE de los 5 del mismo canal múltiple de ámbito estatal, quedando los otros tres para los actuales operadores privados en analógico: Antena 3, Tele 5 y Canal Plus³⁹. Estos programas carecerán en los primeros tiempos de la posibilidad de realizar desconexiones territoriales, hasta tanto esté disponible la red de multifrecuencia digital.

³⁹ Las actuales cadenas privadas analógicas se han visto “obligadas”, para mantener las respectivas concesiones, a emitir también en digital (*simulcast*), y vienen haciéndolo desde abril de 2002. Igualmente lo hace TVE, aunque ésta podía haberlo hecho antes.

- En el caso del canal múltiple autonómico, corresponde a las Administraciones correspondientes otorgar el título habilitante para su explotación, teniendo en cuenta que se reservan dos programas a las televisiones autonómicas de gestión pública. Algunas Comunidades como Madrid y La Rioja han concedido ya dicho título habilitante⁴⁰.
- La concesión se otorga por diez años, con carácter no exclusivo e intransferible, pudiendo ser renovable a petición del concesionario. Para iniciar el servicio se establece como necesario garantizar cobertura para un 20% de la población española.
- Al igual que el sistema operativo (*Applications Programming Interface*, API) debe ser estandarizado (como el lenguaje “html” en Internet), los descodificadores y sistemas de acceso condicional deben ser abiertos y compatibles por medios técnicos mediante acuerdos entre operadores⁴¹. Asimismo, los equipos receptores deben ser capaces de recibir y descodificar las señales de todos los posibles servicios y proveedores (RTVE, Antena 3, Tele 5, Canal Plus y Autonómicas).
- Los operadores de servicios deben garantizar a todos los programadores independientes y entidades de difusión los medios técnicos necesarios en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias.
- Los contenidos objeto de emisión de la televisión digital terrestre son de dos tipos: programas digitales y servicios digitales adicionales. Los servicios adicionales digitales no podrán ocupar más del 20% de la capacidad de transmisión digital de los canales múltiples objeto de la concesión, salvo que la emisión de contenidos programáticos no utilicen toda su capacidad de emisión disponible.
- Los modos de emisión de los programas son de dos tipos: en abierto y en acceso condicional. Se entiende como acceso condicional el que requiere de una selección previa o autorización individual a los usuarios, no mencionando la normativa expresamente la contraprestación económica. En todo caso, se establece la obligatoriedad de emitir en abierto un mínimo de 4 horas diarias y 32 horas semanales.

La experiencia de la televisión digital terrestre en España hasta el momento puede considerarse traumática, en gran medida por la inexistencia de un marco que permita la viabilidad del negocio (De Moragas y Prado, 2000). El caso de Quiero TV, que inició sus emisiones en mayo de 2000, se saldó con la desaparición de esta plataforma en abril de 2002, al tiempo que Veo TV y Net TV mantienen una presencia puramente simbólica. Asimismo, las cadenas analógicas continúan emitiendo en digital, aunque dada la

⁴⁰ Cabe mencionar, en este apartado, el caso del Onda 6 en la Comunidad de Madrid, emitiendo en analógico a pesar de contar con una licencia para la difusión en digital.

⁴¹ Con ello se pretende salvaguardar los intereses de los espectadores y evitar que se produzca la situación sangrante de la falta de compatibilidad entre los descodificadores en el caso de las plataformas digitales.

inexistencia de aparatos receptores sólo pueden ser vistas por aquellas decenas de usuarios que fueron abonados de Quiero TV y que por la desidia de esta compañía aún mantienen en sus domicilios los descodificadores utilizados para acceder a sus contenidos. Con la desaparición de Quiero TV las televisiones analógicas han pedido la redistribución de sus frecuencias, lo que les proporcionaría no sólo mayor ancho de banda, sino también disponer de un canal múltiple entero sin necesidad de esperar a la fecha del apagón analógico.

3. Propuestas para el futuro de la televisión pública

3.1 Presupuestos básicos

- Profundización en los conceptos básicos tradicionales de servicio público e interés general, que hasta el momento no han sido desarrollados o lo han sido insuficientemente, especialmente aquéllos que le suponen un valor añadido frente a la televisión privada.
- Apuesta decidida, a nivel económico, tecnológico y también normativo, por la presencia activa y relevante en el ámbito de la digitalización y la convergencia tecnológica.
- Diseño de un modelo organizativo y de gestión que garantice su independencia y neutralidad, no frente al poder político (instancia de legitimación fundamental en un país democrático), pero sí frente al Gobierno.
- Independencia también económica, lo que significa autonomía financiera, peso importante de los ingresos públicos y participación minoritaria en el mercado publicitario. La televisión pública debe ser lo menos gravosa posible para los ciudadanos sin que ello suponga en modo alguno renunciar a los recursos necesarios para consolidar su posicionamiento de referencia.
- “Desgubernamentalización” de la figura del responsable máximo (Presidente), que no debería ser nombrado por el Ejecutivo. Entre las opciones posibles (elección por el Consejo de Administración, por el poder legislativo, por el futuro Consejo Superior de lo Audiovisual) en este documento se defiende el nombramiento por el Parlamento y por un periodo no coincidente con el de las Legislaturas.
- Profesionalización del Consejo de Administración, asegurando los relevantes méritos profesionales de sus miembros (tengan o no adscripción partidista), pero sobre todo redefiniendo sus funciones con el fin de que no siga siendo una “comisión de control parlamentario bis”.

- Creación de Consejos Asesores operativos, con competencias claras, capacidad de iniciativa y posibilidad de elaborar informes preceptivos en algunos temas, formados por profesionales, expertos y espectadores. En el caso de los profesionales, además, es necesario el desarrollo y fortalecimiento de los Consejos de Redacción.
- Sometimiento de la televisión pública a una reglamentación añadida (especialmente en materia de contenidos) a la existente para el conjunto de las televisiones, que proviene fundamentalmente del marco comunitario establecido por la Directiva de la Televisión sin Fronteras. La vigilancia del cumplimiento de su normativa específica sería competencia de los órganos establecidos para su control, mientras que el Consejo Superior de lo Audiovisual ejercería sus funciones (incluida la sanción) en lo referente a la regulación común.

3.2 La función de servicio público

Como ya hemos señalado, la doctrina europea, de acuerdo con los valores de subsidiariedad, transparencia y proporcionalidad, establece la necesidad de diferenciar en el ámbito audiovisual entre las actividades de servicio público y las consideradas estrictamente comerciales. A partir de esa diferenciación, las televisiones con actividades de servicio público deben presentar una contabilidad analítica de costes desagregada y acudir a las diferentes vías de financiación de acuerdo con tal desagregación, de modo que los fondos públicos sólo puedan destinarse a la financiación de las actividades de servicio público.

La financiación pública debe basarse escrupulosamente en la letra del Protocolo de Amsterdam, que señala la necesidad de identificar y desagregar a efectos contables las actividades de servicio público, pero no obliga a desagregar **programa a programa** la citada contabilidad.

La visión más restrictiva para las televisiones públicas es la que defiende la elaboración, por parte de estas televisiones, de un catálogo de programas (Perales, 2002) que puedan clasificarse como servicio público con su respectiva estimación de costes (e imputación de una cuota correspondiente de costes fijos o compartidos). En ese caso dichos programas, una vez aceptados como tales por la instancia de decisión nacional correspondiente (Parlamento, Consejo de lo Audiovisual) y, eventualmente, por la Comisión Europea, serían los únicos a subvencionar.

Desde una visión más amplia cabe argumentar que la elaboración de un “catálogo de programas financiables” es una trampa saducea en la que han caído algunas televisiones, sin tener en cuenta que la oferta de una cadena pública con vocación generalista y de referencia necesita de la sinergia “sintagmática” entre los programas. De la dosificación

adecuada de formatos y géneros diferentes con mayor o menor vocación mayoritaria. La función pública debe cumplirse, pues, globalmente, no desagregadamente programa a programa.

Desde este planteamiento, la existencia de programas de cierto éxito en las parrillas de la televisión pública es parte también de la función de servicio público, en la medida en la que esta función sólo puede cumplirse verdaderamente si hay capacidad de concitar a la audiencia ante la pantalla. Es decir, si se mantiene la televisión pública como televisión de referencia (aunque no busque el liderazgo en el mercado).

Dicho de otro modo: no se trata de renunciar a los contenidos atractivos, al entretenimiento o a la diversión en favor de un rigor elitista (que acabaría siendo, para la televisión pública el *rigor mortis*), sino de definir una serie de objetivos de servicio público asociados a esa estrategia global de la oferta, teniendo en cuenta aspectos como los siguientes:

- La variedad de segmentos de espectadores (*target audiences*) a los que se dirige.
- El pluralismo en el tratamiento de las informaciones.
- El respeto a los derechos constitucionales.
- La protección del menor.
- La existencia de una programación adecuada para el público infantil.
- La menor saturación publicitaria y promocional.
- La búsqueda de innovación y calidad en las ofertas.
- El apoyo a la industria audiovisual independiente.

A partir del cumplimiento de esos objetivos⁴² se evaluaría globalmente el coste que requiere su cumplimiento y se aplicarían las correspondientes subvenciones, mediante la firma de uno o varios contratos programa que no menoscaben esos principios de transparencia y proporcionalidad antes señalados.

Es fundamental, en este sentido, el papel que deben desempeñar en las televisiones públicas los Consejos de Redacción, como una instancia de garantía de la profesionalidad y pluralidad de los contenidos informativos.

⁴² Cabe elaborar indicadores empíricos que permitan medir ese cumplimiento, tal y como se ha planteado el propio Consejo Mundial de la Radiotelevisión en su reunión de Montreal de noviembre de 2002.

3.3 La organización

Se proponen tres órganos de dirección para el Ente Público, constituido como un organismo autónomo: Presidente, Consejo de Administración y Consejo Asesor.

Las características básicas de cada uno de esos organos serían, brevemente, las siguientes:

A) Presidente

Elección

- Debe ser elegido, a propuesta de los Grupos parlamentarios, por el Pleno del Congreso de los Diputados mediante mayoría cualificada de dos tercios de la Cámara y ratificado por el Senado.
- Habrá de ser elegido entre personas de reconocido prestigio, previa comparecencia de los aspirantes en el Parlamento.
- Su mandato debe exceder al de una legislatura. Por ejemplo, cinco años.
- El cargo de Presidente será incompatible con el mandato parlamentario y con cualquier vinculación directa o indirecta a empresas publicitarias, de producción de contenidos, distribución de señal o suministro y dotación de material en el mercado de la comunicación.
- El Presidente del Ente propondrá el nombramiento de un Secretario General del Ente, que deberá ser aprobado mayoritariamente por el Consejo de Administración. En el caso de cese o baja del Presidente, el Secretario General le sustituirá en funciones hasta la toma de posesión de su sucesor.

Competencias

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que rijan el Ente Público, así como los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración en las materias que sean competencia de este órgano colegiado.
- Someter a la aprobación del Consejo de Administración con antelación suficiente el plan anual de trabajo y la memoria económica anual, así como los anteproyectos de presupuestos del Ente Público y de las sociedades estatales.
- Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios de RTVE y de las sociedades estatales y dictar las disposiciones, instrucciones y circulares relativas al

funcionamiento o a la organización interna de las mismas, sin perjuicio todo ello de las competencias del Consejo de Administración.

- Actuar como órgano de contratación de RTVE y de sus sociedades. Autorizar los pagos y gastos de RTVE y de sus sociedades.
- Organizar la dirección y nombrar con criterios de profesionalidad al personal directivo de RTVE y de sus sociedades, notificando con carácter previo dichos nombramientos al Consejo de Administración de RTVE.
- Ordenar el cumplimiento de los criterios de programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración.
- Representar de forma ordinaria al Ente ante la Comisión de Control parlamentario.

Cese

El Pleno del Congreso podrá cesar al Presidente, a propuesta del Consejo de Administración o de la Comisión de Control Parlamentario por mayoría de dos tercios. La propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

- Incapacidad permanente, o enfermedad de duración superior a seis meses continuos.
- Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refieren los artículos de este Estatuto.
- Condena por delito doloso.

B) Consejo de Administración

Elección

- El Consejo de Administración estará compuesto por doce miembros, elegidos para cada legislatura la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos en el ámbito de la comunicación (experiencia profesional, docente, investigadora).
- La condición de miembros del Consejo de Administración será incompatible con cualquier vinculación directa o indirecta a empresas publicitarias, de producción de contenidos, distribución de señal o suministro y dotación de material en el mercado de la comunicación. También será incompatible con todo tipo de prestación de servicios o relación laboral en activo con RTVE y sus sociedades.

- El periodo de mandato será superior al de una legislatura y en consonancia con los tiempo necesarios para el diseño e implantación de planes estratégicos (cinco años).
- Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por la Cámara correspondiente de acuerdo con el procedimiento anterior.
- Los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por la mayoría de miembros presentes, salvo en los supuestos en los que se exija expresamente mayoría cualificada.
- El Consejo de Administración contará con un Portavoz, cuya actuación será puramente funcional y se ejercerá de forma rotativa por meses entre sus miembros.

Competencias

- Velar por el cumplimiento de los principios de la programación.
- Emitir su parecer sobre el nombramiento del Presidente, que para ser afirmativo deberá formularse por acuerdo de dos tercios de sus miembros. Si no se alcanzara la mayoría indicada, se entenderá que el Consejo de Administración se abstiene de emitir su parecer sobre el nombramiento, dándose por cumplido el trámite.
- Recibir notificación previa del nombramiento y cese de los directores de RTVE y de sus sociedades.
- Aprobar, a propuesta del Presidente, el plan de actividades del Ente Público, fijando los principios básicos y las líneas generales de la programación, así como el plan de actuación de las distintas sociedades de RTVE.
- Aprobar la memoria anual relativa al desarrollo de las actividades de RTVE, así como de las diferentes sociedades.
- Aprobar, con carácter definitivo, las plantillas de RTVE y sus modificaciones, así como las de sus sociedades.
- Aprobar el régimen de retribuciones del personal de RTVE y de sus sociedades.
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de RTVE y de sus sociedades.
- Informar los proyectos de disposición que se proponga dictar el Gobierno en materia de publicidad.
- Dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad por RTVE, atendidos el control de calidad de la misma, el contenido de los mensajes publicitarios y la

adecuación del tiempo de publicidad a la programación y a las necesidades de los medios.

- Determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos, fijando los criterios de distribución entre ellos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.
- Conocer y resolver en la forma prevista los conflictos que puedan plantearse en relación con el derecho de rectificación.
- Determinar anualmente el porcentaje de producción europea y nacional que deberá emitirse por cada uno de los medios del Ente, atendiendo al mínimo establecido por la legislación general.
- Determinar anualmente la cantidad destinada al apoyo de la producción independiente, atendiendo al mínimo establecido por la legislación general.
- Determinar anualmente el porcentaje de producción propia que deberá incluirse en la programación de cada medio, así como el porcentaje de externalización de producción propia y el porcentaje de producción ajena a incluir en la parrilla.
- Conocer de aquellas cuestiones que, aun no siendo de su competencia, el Presidente pueda someter a su consideración.

Cese

El Pleno del Congreso podrá cesar a los miembros del Consejo a propuesta del mismo por mayoría de dos tercios. La propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

- Incapacidad permanente, o enfermedad de duración superior a seis meses continuos.
- Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos que se definan en la norma de regulación.
- Condena por delito doloso.

C) Consejo Asesor

Composición

Estará compuesto por un total de catorce miembros, que representen a los siguientes ámbitos:

- Cuatro representantes de los profesionales, designados por las secciones de las Centrales Sindicales más representativas según criterios de proporcionalidad entre los miembros de los Consejos de Redacción.
- Tres representantes de los ciudadanos en su calidad de espectadores, designados por el Consejo de Consumidores y Usuarios de España.
- Dos representantes designados, respectivamente, por la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas y por la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas.
- Un representante designado por el Consejo de Universidades entre expertos del mundo académico en materias de Comunicación y Ciencias Sociales.
- Un representante designado por la Federación Española de Asociaciones de la Prensa.
- Un representante designado por el Consejo de la Juventud.
- Un representante designado por la Asociación Española de Anunciantes.
- Un representante de los Consejos Asesores de los Centros Territoriales de RTVE, designado por acuerdo de estos Consejos de forma rotativa.

Competencias

- Asesoramiento al Consejo de Administración en aquellos temas relacionados con la programación. Deberá ser convocado por el Consejo de Administración al menos trimestralmente y cuando sea perceptivo su pronunciamiento.
- Recepción y gestión de las quejas individuales o colectivas sobre la programación, analizándolas y proponiendo, en su caso, las modificaciones o cambios necesarios del derecho de réplica, rectificación y queja.
- Establecimiento de criterios y normas para garantizar el derecho de acceso para los grupos sociales en función de su significatividad, representatividad y ámbito de actuación, y seguimiento de su cumplimiento.
- Será perceptivo el parecer del Consejo Asesor en asuntos como la definición de la función de servicio público, la aprobación de las líneas de programación y el establecimiento de las Normas de Admisión de Publicidad.
- El Consejo Asesor podrá también por propia iniciativa elaborar y elevar al Consejo de Administración documentos de posición o dictámenes sobre los temas de su competencia.

3.4 La financiación

La financiación de RTVE debería establecerse:

- Mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, a través de Contratos Programa.
- Mediante la comercialización y venta de sus productos, lo que requiere la optimización de los recursos propios, la potenciación de la comercialización de material videográfico, musicográfico, editorial y documental, así como el desarrollo de la producción. Es necesario establecer un plan que deslinde claramente en términos contables y de rentabilidad global las opciones de externalización y adquisición de producción ajena.
- Mediante una participación limitada en el mercado de la publicidad, incluyendo en este concepto algunas vías de *merchandising* como los números 906 (o similares) y los SMS.

En todo caso, una vez determinado el presupuesto global del Ente y de sus sociedades para el ejercicio, el total de ingresos obtenidos en el mercado no podrá superar el 35% de los ingresos totales, correspondiendo el 65% restante a subvenciones del Estado⁴³. Ello implica una reducción importante de la ocupación o saturación publicitaria, que permitiría aplicar criterios más restrictivos que los generales (establecidos por la Directiva de la Televisión sin Fronteras) en términos de tiempo de emisión publicitaria según franjas o tipos de programa. Por ejemplo: eliminación de los cortes publicitarios en la emisión de obras cinematográficas; eliminación de los cortes, de las telepromociones y del emplazamiento de producto (*product placement*) en los programas infantiles; límite de 7 minutos de publicidad, en sus diferentes formas, por hora natural, etc.

A lo anterior habría que añadir un plan de asunción de la deuda actual por el Estado, reduciendo drásticamente el recurso a esta vía de financiación.

Las televisiones públicas tienen también la oportunidad estratégica de fortalecer sus interrelaciones en el ámbito de la coproducción e intercambio de productos, como manera de enfrentarse a los procesos de concentración privados. Por lo que se refiere a España, y atendiendo a razones tanto de oportunidad de negocio como de identidad cultural, la colaboración no puede plantearse sólo a nivel europeo (UER), sino también mediterráneo (Euromed TV) e iberoamericano.

⁴³ Cabría determinar las excepciones que puedan establecerse para las unidades de negocio relacionadas con el nuevo mercado digital en atención al empleo de estos ingresos.

3.5 El derecho de acceso

Como ya hemos señalado, la Ley 4/80, del Estatuto de la Radio y la Televisión contempla en su artículo 24 el derecho de acceso a la televisión de los grupos sociales y políticos más significativos, el cual habría de arbitrarse en función de criterios de tipo objetivo como la representatividad o el ámbito de actuación⁴⁴.

Este derecho de los grupos sociales se fundamenta:

- En el artículo 20.3 de la Constitución, que garantiza el acceso de dichos grupos a los medios de comunicación públicos.
- En el artículo 17 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que garantiza en los medios públicos la emisión de programas dedicados a la información y formación de los ciudadanos facilitando el acceso de asociaciones de consumidores y usuarios y otros grupos o sectores interesados.

No obstante esta apoyatura legal, y como ya señalábamos en el capítulo anterior, se trata de un derecho que en la práctica no se ha llevado a cabo excepto en el caso de las cuotas de presencia acordadas en su momento para la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas, o para los grupos políticos en periodo electoral.

El desarrollo del derecho de acceso como un elemento específico y diferencial del modelo de televisión pública requeriría la creación de espacios cuya realización, edición y plan de emisión sea convenientemente supervisada por el Consejo Asesor y, a su través, por el Consejo de Administración.

Los espacios de acceso público demandado deberían cumplir las siguientes características:

- Ser realizados de forma atractiva y dinámica, y por profesionales de las propias cadenas. Se trata de conciliar la importancia social de los contenidos con el interés de la audiencia. En ningún caso se trata de ceder tiempo televisivo para que las organizaciones sociales emitan sus propias producciones.
- Adoptar un formato de espacio informativo, incluyendo debates, entrevistas y reportajes. No se trata de crear un espacio por el que vayan pasando, de forma sucesiva, todas las organizaciones sociales españolas, ni tampoco de establecer criterios de representatividad / minutaje difíciles de determinar. Se trata de abordar temas de

⁴⁴ En los estatutos de las televisiones autonómicas se recoge también este derecho de acceso, denominado también derecho de antena, para los grupos sociales significativos. Algunas de estas televisiones autonómicas, como las del País Vasco, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón y Navarra, reconocen también los derechos de los grupos minoritarios o menos significativos.

actualidad en un programa abierto a la participación, con una especial atención a lo que las organizaciones sociales que trabajan en esos campos tienen que decir.

- Ser emitidos en horarios que garanticen su contacto potencial con la audiencia. No tiene sentido solicitar su emisión en horario de *prime time* (salvo que adopten el formato de microespacios de pocos minutos), pero tampoco es de recibo que se emitan de madrugada. Lo más indicado sería su emisión en horarios accesibles (*access time*), inmediatamente antes de la programación nocturna o en franjas de mañana y tarde los fines de semana.

Es importante, en todo caso, tener en cuenta que el derecho de acceso en la televisión pública debe ir más allá de su concreción en espacios específicos, impregnando, por así decirlo, el conjunto de la programación. Es necesario que esa visión “transversal” del derecho de acceso sea tenida en cuenta en los libros de estilo de los profesionales.

3.6 La televisión pública digital

Como ya señalábamos en el capítulo anterior, RTVE sólo ha accedido inicialmente a dos programas en un canal múltiple de televisión digital terrestre que comparte con las concesionarias de la gestión privada de la televisión analógica. Esta situación es ilustrativa del discreto papel que la televisión pública estatal viene desempeñando en el desarrollo de esta nueva oferta, a pesar de haber sido inicialmente pionera en su impulso y desarrollo. Ese discreto papel contrasta con el mantenido por otras televisiones públicas europeas⁴⁵.

El hecho de no asignar a RTVE un canal múltiple en su totalidad menoscaba la capacidad de desarrollo e innovación tecnológica que requiere la televisión pública estatal, y puede implicar, en última instancia, las siguientes consecuencias negativas:

- No puede emitir en digital terrestre programas que ya viene emitiendo por otros medios de difusión (cable y satélite) de ámbito nacional, europeo y americano.

⁴⁵ En el Reino Unido la BBC cuenta con un canal múltiple completo, a la vez que se ha aprovechado la introducción de la televisión digital terrenal para incrementar sensiblemente su oferta en abierto. En el caso francés se prevén dos múltiples para atender a las prioridades de la televisión pública, que afectarían tanto a las capacidades digitales de *France 2*, *France 3*, *La Cinquième*, *Arte* y *la Chaîne Parlementaire* así como a las futuras filiales de *France Télévision* que ofrezcan programas gratuitos y de servicio público, con funciones y obligaciones definidas por un cuaderno de cargas. Otros eventuales proyectos de las cadenas públicas que no respondan a las condiciones anteriores (principalmente la gratuidad y el cumplimiento de la función de servicio público) podrán acudir a los concursos públicos en igualdad de condiciones que el sector privado.

- No puede ampliar su servicio en este ámbito mediante nuevos programas y servicios interactivos, por las limitaciones inherentes a la escasez de ancho de banda y a la inexistencia de canal de retorno.
- Si la actual imposibilidad de desconexión territorial por parte de RTVE se mantiene más allá de la desaparición de la televisión en analógico, se incumpliría el art. 13 del Estatuto de la Radio y la Televisión, que exige la elaboración y emisión de programación específica para la pluralidad de nacionalidades y regiones que conforman el Estado.
- Se perdería la valiosa oportunidad de que a través del aumento del número de programas en abierto, se incentive la adquisición de receptores digitales por los usuarios que no quieran o no puedan abonarse a plataformas de televisión digital terrestre de pago.

Conviene no olvidar que el apartado noveno de la disposición adicional 1ª del Real Decreto 2169/1998, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, contempla la posibilidad de que los operadores públicos de televisión tengan derecho a explotar un canal múltiple, en el caso de que se verifiquen determinados requisitos. Incluso, como ya hemos señalado, en algunos países se contemplan dos canales para la televisión pública.

Parece claro, a nuestro entender, que de conformidad con las obligaciones inherentes a la gestión de un servicio público, debe dotarse a los operadores públicos de televisión de la necesaria capacidad técnica y funcional para que éstos puedan asegurar la oferta de un amplio abanico de servicios de multiprogramación y televisión avanzada. En especial, de aquellos referidos o relacionados con los servicios interactivos y multimedia, así como servicios de información al ciudadano.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que la televisión digital terrestre puede ofrecer nuevas posibilidades de financiación a la televisión pública. Una vía muy importante es la producción de contenidos. Otra de las opciones de financiación que cuenta con más posibilidades de desarrollo consiste en constituir una plataforma técnica de televisión dentro de la cadena de valor de los servicios audiovisuales.

La televisión pública podría insertarse en el espacio existente entre el operador de red y el operador de televisión tradicional, actuando como plataforma técnica de televisión digital terrestre a través del desarrollo de diferentes productos orientados a proporcionarle ingresos alternativos, como por ejemplo:

- La configuración y gestión de canales múltiples.
- El desarrollo de servicios como Internet de alta velocidad, “telecompra”, “teletiempos”, mensajería entre abonados, selección de pantallas, datos de documentación asociados a contenidos musicales y cinematográficos, etc.

- Las guías electrónicas de programación (*Electronic Programming Guides*, EPGs) sofisticadas (cuando un cliente introduce sus datos y el receptor le avisa de los espacios que se adecuan a sus preferencias). Las guías electrónicas de programación, son la herramienta básica tanto para los radiodifusores y prestadores de servicios de valor añadido como para los propios televidentes.

En la misma línea, puede acometer el diseño de formatos de información interactiva a través de diferentes formatos de inserción como en Internet (*banners, pops ups, pops unders*), o bien guiando al televidente que lo solicita hacia un programa o espacio interactivo (publicitario o no).

Esta vía de ingresos está siendo explorada con gran interés por los principales operadores privados y, de acuerdo con numerosos estudios de mercado, su función en el nuevo modelo de negocio de las televisiones digitales, será crucial para las nuevas formas de hacer televisión.

El acceso igualitario a este conjunto de recursos es vital para garantizar el pluralismo informativo y de opinión (evitando la discriminación en las formas de presentación de la información), así como para garantizar un mercado verdaderamente competitivo sin posiciones de dominio preestablecidas por el diseño regulatorio⁴⁶.

Esta es una de las razones que nos permiten afirmar que el papel de la televisión pública no solamente no tiene por qué debilitarse o convertirse en inútil en el nuevo escenario digital, sino que por el contrario también podría fortalecerse y legitimarse con nuevos argumentos.

En primer lugar, porque, como ya hemos señalado en otro lugar de este documento, la dinámica de la globalización y la concentración de medios tienden al monopolio u oligopolio del mercado privado de la comunicación, a la integración vertical de modo que los *carriers* o distribuidores acaben controlando también toda la producción o *contents*. En ese escenario, la televisión pública puede llegar a representar una garantía para la pluralidad de contenidos y para la libertad de expresión.

En segundo lugar, porque el mercado audiovisual se orienta hacia un estadio de estancamiento del consumo global en el que la proliferación de ofertas conlleva una segmentación –cuando no atomización– de las audiencias. En ese escenario de fragmentación, lo que de verdad entra en crisis es el modelo generalista, abierto y gratuito de televisión privada, incapaz de mantenerse con los ingresos publicitarios asociados a una

⁴⁶ Destaca por la protección de los intereses públicos el ejemplo de Suecia, donde, tanto la plataforma técnica de la televisión digital terrestre, incluido el operador de la red de difusión (llamado Teracom), como la empresa gestora de la EPG nacional (Senda) y la empresa que alquila descodificadores digitales (Boxer) tienen participación del operador público llamado *SverigesTV*.

audiencia cada vez menor. Es decir, que en el entorno de la “postelevisión”, el modelo de televisión generalista podría acabar siendo mantenido de forma única o preferente por los sistemas audiovisuales públicos, sin menoscabo de que puedan desarrollarse también ofertas temáticas dentro de la radiotelevisión pública.

En tercer lugar, porque por evidentes motivos de viabilidad y rentabilidad, la mayoría de los proyectos de la televisión digital terrestre van a acabar configurándose como ofertas de pago. En este ámbito los ciudadanos pueden conseguir que su estatuto de “clientes” prime sobre su papel como “mercancía” que se vende a los anunciantes, con una mayor capacidad de elección y participación y un mayor grado de satisfacción de sus necesidades específicas por parte de las comunicaciones electrónicas. Pero pueden también generarse potenciales desventajas para la ciudadanía globalmente considerada, como por ejemplo:

- La agudización de la dualización social, consolidando un hiato entre los invitados a participar en la “fiesta digital” y los que queden extramuros de la misma.
- El aumento de la concentración, perfectamente compatible con una diversificación de la oferta. Pero no tanto con el mantenimiento del pluralismo.
- El aumento de la agresividad publicitaria, como consecuencia de la progresiva desaparición de los formatos convencionales (anuncios inter/intraprogramas, patrocinios) y su sustitución por la presencia de las marcas dentro de los contenidos informativos y de entretenimiento (*brand placement*).

La oferta pública digital, puede ser por lo tanto la principal garantía para el mantenimiento de la cohesión social y del acceso universal a los contenidos de interés general no ya de los “clientes”, sino de los “ciudadanos”. Especialmente si se tiene en cuenta que el concepto de servicio público, tal y como parece apuntar el desarrollo normativo en España y Europa, podría quedar menoscabado notablemente e incluso eliminado para las televisiones privadas.

La importancia de que la radiotelevisión pública no adopte una actitud puramente defensiva, no se quede rezagada en el desarrollo de la digitalización, es algo que han entendido en otros países europeos, a pesar de las dificultades financieras y de diseño del negocio que sin duda conlleva. En este sentido, cabe recordar el informe publicado por el Senado francés hace ya dos años sobre el tema (Sénat, 2000), en el que se afirmaba:

“Jugar a la baja, hablando de la televisión pública y de cara al desafío digital, es probablemente el medio más seguro de perder la partida. Es asimismo jugar a la baja e impedir al sector público audiovisual conservar su lugar o al menos un lugar significativo en aquello que podíamos llamar no solamente paisaje audiovisual sino mercado audiovisual del futuro”.

Por su parte, en un informe de la BBC sobre el mismo asunto y temporalmente simultáneo se señala:

“Restringir la BBC en el curso de los próximos cinco años a sus servicios analógicos tradicionales sería firmar su sentencia de muerte de un modo más o menos similar a como si en el año 1970 se hubiera querido limitar la BBC a los televisores en blanco y negro. Al igual que en el pasado, deberíamos dar a la BBC una oportunidad para desarrollarse en el ámbito de las nuevas tecnologías”.

Bibliografía

- Bustamante, E. y otros (2003), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación y cultura*, Barcelona, Gedisa.
- Bustamante, E. y otros (2002), *Comunicación y cultura en la era digital*, Barcelona, Gedisa.
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC (2001), *La definició del model de servei públic al sector de l'audiovisual*, Barcelona.
- Chinchilla, C. (1988), *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Barcelona, Tecnos.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, CMT y Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC (2002), *La televisión digital terrestre a España*, Barcelona.
- De Aguilera, M. y Perales, A., *Spain* en Michel, J. y Blumer, J. G. (1994), *Television and the Viewer Interest*, Reino Unido, John Libbey & Company Ltd.
- De Moragas, M. y Prado, E. (2000), *La televisión pública a l'era digital*, Barcelona, Pòrtic.
- González Encinar, J. J. (1996), *La televisión pública en la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill.
- Hernández, B. (2000), *Los servicios de interés general*, Bruselas, Comité Económico y Social de la Unión Europea.
- Muñoz, S. (1993), *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*, Madrid, Fundación Universidad Empresa.
- Muñoz, S. (1998), *Servicio público y mercado*, vol III. *La televisión*, Madrid, Civitas.
- Perales, A. (1999), *La Televisión pública a España: entre el buit i l'incompliment*, *Treballs de Comunicació*, 11, P. P. 51-58.
- Perales, A. (2002), *Compareixença davant la Comissió Especial per a l'Estudi de noves formes de Gestió de RTVV*, Valencia, *Diari de Sessions de Les Corts Valencianes*, 5/III.
- Perales, A., *La directiva de la televisión sin fronteras* en García, E. (1996), *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional*, Málaga, Universidad de Málaga.
- Sénat (2000), *L'audiovisuel en danger*, Paris, Les Rapports du Sénat.

Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.

4/2003. **Política y Comercio de España con los países en desarrollo. Propuestas para la posición española en la V Conferencia Ministerial de la OMC.** Gonzalo Fanjul Suárez.

5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.

6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.