

Los desafíos de la televisión digital terrestre

III. La televisión pública

FIDECA, Foro para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual, es un espacio de discusión y debate de propuestas encaminadas al desarrollo de una cultura audiovisual al servicio de la ciudadanía.

Integran este foro diferentes profesionales de los medios y empresas del sector, investigadores universitarios y asociaciones especializadas en el ámbito de la comunicación audiovisual. Entre ellas:

Aideka

Aire Comunicación

Asociación de Usuarios de la Comunicación

Fedekas

Asociación de Emisoras Culturales

El papel de la televisión pública en el marco europeo

La actividad audiovisual ha generado en el seno de la Unión Europea todo un entramado de normas e iniciativas que han permitido diseñar un marco conceptual y regulatorio basado en tres aspectos principales:

1. La construcción de **un mercado europeo verdaderamente común**, a través tanto de la armonización normativa como del desarrollo de la industria audiovisual europea. Cabe señalar de modo destacado el efecto conseguido por la Directiva de la Televisión sin Fronteras con su incorporación al ordenamiento jurídico de los diferentes países miembros.
2. Las **restricciones a la concentración** de la oferta comunicativa en general y audiovisual en particular, incluyendo la desagregación entre el *carrier* (distribuidor de la señal) y el *content* (productor de contenidos).
3. La **función social** de la televisión, complementaria e incluso prioritaria a su dimensión estrictamente empresarial de venta de GRP's y comercialización de bienes y servicios (programáticos o no, dentro y fuera de pantalla). Una función que 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. Una función de la que no puede hacerse dejación desde la oferta porque garantiza derechos fundamentales de los ciudadanos.

Una de las principales consecuencias de la asunción europea de la función sociocultural de la televisión es su definición como **servicio público**.

La Comisión Europea, en su Comunicación de 11 de septiembre de 1996, aplicaba el concepto de servicio público tanto a un conjunto de obligaciones orientadas a satisfacer fines de interés general (necesidades estratégicas, fundamentales y generalizadas de la población) como al tipo de organismos dedicados a proporcionar y gestionar tal servicio.

En el ámbito audiovisual, el concepto de servicio público se aplica también al plano de la oferta (programación) y al de la gestión; es decir, se virtualiza en una serie de contenidos, pero se ve afectado igualmente por las condiciones en las que el operador desarrolla la gestión de dicho servicio y por el modelo de esa gestión: 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.
- ❑ La imparcialidad y la independencia.
- ❑ El apoyo a la producción independiente.

Como es lógico, a medida que el desarrollo tecnológico hace cada vez menos importante el problema de la escasez de espectro, los aspectos axiológicos (de modelo de sociedad) adquieren más fuerza como legitimación última de la concepción de la televisión en tanto que servicio público.

Los principios generales anteriormente señalados definen el servicio público de un modo muy genérico, y en muchos casos no hacen fácil determinar de una forma concreta y *ad casum* si determinadas ofertas o iniciativas de los operadores son o no servicio público. En este sentido, la UE ha derivado a cada Estado miembro la obligación de determinar qué entiende por servicio público y, sobre todo, de delimitar las actividades que dicho servicio engloba.

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

Así lo han reconocido y expresado reiteradamente diferentes instancias comunitarias:

- ❑ 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 aprobada en el año 2001, que desarrolla el Protocolo arriba mencionado, señala por su parte que la radiodifusión pública tiene el 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 Tratado CE.
- Cabe también recoger, en este sentido, lo señalado por la Unión Europea de Radiodifusión 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

La televisión pública en España

□ La Ley 4/80, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión parte de las competencias que la Constitución otorga al Estado en materia de comunicación. Concibe la radiodifusión y la televisión como *servicios públicos esenciales, cuya titularidad corresponde al Estado*, 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 los valores constitucionales.

□ El Estatuto recoge unos principios inspiradores de la actividad de los medios de comunicación social del Estado que reiteran algunos de los derechos ya señalados, añadiendo:

- 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.

- La Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañaba a la Ley de Presupuestos Generales del Estado modifica el Estatuto con el fin de dar cumplimiento a la obligación comunitaria ya mencionada de que los diferentes países miembros de la UE definan el concepto de servicio público.
- Según esta modificación, la gestión directa del servicio público de radiodifusión sonora y televisión por parte del Ente Público RTVE supone 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.
- Se establecen también como obligaciones, “compatibilizando el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica”:
 - 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,
 - Asegurar la protección de los derechos del consumidor,

- Fomentar la producción audiovisual española y europea.

Se contemplan también dentro de la definición de servicio público la proximidad territorial (con atención a la diversidad cultural, lingüística y social) y las emisiones internacionales (proyección hacia el exterior y adecuada atención a los ciudadanos españoles residentes o desplazados en el extranjero).

- A efectos de este informe, cabe resaltar especialmente que se mandata a la televisión pública estatal para “Promover 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”.
- El Estatuto prevé además unos determinados cauces para la participación social (Consejos Asesores, derecho de acceso) que en el primer caso no se han creado nunca y en el segundo se ha restringido su aplicación a las creencias religiosas.
- Ley 4/80 se contemplan como vías de financiación de RTVE tanto las subvenciones como los ingresos y rendimientos de sus actividades. En el caso concreto de TVE 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 y una tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravaría la de los televisores en color. En la práctica, como es sabido, la práctica exclusividad de los ingresos publicitarios (y del endeudamiento) en las últimas décadas han determinado el perfil rabiosamente comercial de TVE.
- Por lo que respecta a las televisiones autonómicas, previstas ya en La Ley 4/80, reguladas por la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión, y desarrolladas por las respectivas normativas autonómicas, su marco legal es una reproducción, con escasas excepciones, de lo señalado para RTVE.
- El panorama de las televisiones autonómicas se caracteriza, a grandes rasgos:
 - Por su desigual penetración. En la actualidad existe televisión autonómica en Galicia, País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Madrid, Canarias y Castilla-La Mancha.
 - Por las diferentes polémicas a las que han dado lugar asuntos como la emisión más allá del ámbito territorial propio, los intentos de transferir la gestión a un

concesionario indirecto privado, los acuerdos institucionales para "compartir" televisión o la actuación de la FORTA como central de compras y ventas..

- Por su modelo de doble financiación, con un recurso comparativamente más decidido que el de RTVE a las subvenciones públicas.

El nuevo entorno digital

- La televisión pública ha desarrollado su actividad tradicional en el entorno analógico, aunque se ha visto complementada con la inclusión de ofertas generalistas y temáticas en las plataformas digitales de satélite y cable o con una experiencia de participación accionarial en Vía Digital.
- Con el proceso de migración digital de la televisión terrestre, establecido fundamentalmente a niveles estatal y autonómico por el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, que aprueba el Plan Técnico Nacional de TDT, y la Orden Ministerial de 11 de octubre de 1998, que aprueba el reglamento técnico y de prestación de los servicios de TDT, la televisión pública se encuentra en un campo de actuación notablemente distinto.
- De acuerdo con esta normativa, a RTVE se le han asignado dos programas dentro de un canal múltiple que comparte con los cesionarios privados (Antena 3, Tele 5, Canal +). Con respecto a TVE, hay que tener en cuenta que estos programas carecerán en los primeros tiempos de la posibilidad de realizar desconexiones territoriales, hasta tanto esté disponible la red de multifrecuencia digital.
- En cuanto a las autonómicas, se les asignan inicialmente también dos programas, correspondiendo a las autoridades autonómicas otorgar el título habilitante para su explotación.
- La televisión pública estatal y algunas televisiones autonómicas vienen emitiendo en digital desde hace unos años. No obstante, tras el fracaso de la plataforma privada de pago Quiero TV en abril de 2002, y dada la inexistencia de un parque de aparatos receptores, esta emisión en digital es prácticamente "clandestina".
- 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 TDT programas que ya viene emitiendo por otros medios de difusión (cable y satélite) de ámbito nacional, europeo y americano.

- No puede ampliar su servicio de TDT 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 artículo 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 en 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 TDT de pago.
- Hay que tener en cuenta, asimismo, que la TDT puede ofrecer nuevas posibilidades de financiación a la televisión pública. La televisión pública podría insertarse en la cadena de valor de la televisión digital entre el responsable del programa (operador de televisión) y el operador de red, convirtiéndose como gestor del canal. Ello implicaría, además de una garantía de mayor neutralidad en dicha gestión, la captación de ingresos por esa labor de gestión.
- En ese marco, la televisión pública puede avanzar en el desarrollo del I+D+I audiovisual en sus diferentes niveles (*hardware*, *middleware* y *software*), contribuyendo a fomentar el desarrollo de diferentes servicios de valor añadido de la televisión “enriquecida” (*enhanced TV*), que también proporcionarían ingresos complementarios que podrían orientarse fundamentalmente a las inversiones necesarias para esa participación destacada en el nuevo entorno digital:.
- Internet de alta velocidad, telecompra, teletienda, comunicación entre usuarios (correo audiovisual), administración y atención al ciudadano *on line*, etc.
 - Documentación añadida sobre contenidos (musicales, cinematográficos), información interactiva temática (deportes, meteorología, interés general), selección de pantallas, etc.
 - Guías electrónicas de programación (EPGs) y otros servicios dirigidos más a otros operadores que usuarios finales como sistemas de indexación y almacenamiento de imagen y sonido, diseño de herramientas interactivas a través de *banners*, *pop ups*, *pops unders*, etc. Como en internet o bien direccionando al televidente que lo solicita hacia un programa o espacio interactivo (publicitario o no) al televidente que lo solicita.

- Lanzamiento del portal de internet de RTVE, como desarrollo de la actual página web. Ello permitirá contar no sólo con un espacio para la promoción y comercialización de servicios del Ente y consecución de nuevas oportunidades de negocio, sino también desarrollar un espacio social en la Red en la línea ya seguida por otras televisiones públicas como la BBC.
- Esta es una de las razones que nos permiten afirmar que el papel de la televisión pública no solamente no tiene porqué 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 informe, 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 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 TDT 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:
 - El aumento de la dualización social, consolidando un hiato entre los invitados a participar en la “fiesta digital” y los que queden extramuros de la misma.

- La reducción del pluralismo asociada a la concentración, perfectamente compatible con una diversificación de la oferta.
 - El aumento de la agresividad publicitaria, como consecuencia de la progresiva desaparición de los formatos convencionales (spots 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.
 - El Plan Marco de Viabilidad para RTVE, presentado en el mes de febrero de 2002, contempla una RTVE institucionalmente fuerte, líder en audiencia y referente incuestionable en el mercado. Estas características se sostienen sobre las siguientes funciones: (a) promover activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información; (b) participar 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 (c) desarrollar nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación.
 - En este ámbito, se trata de desarrollar ofertas que aporten rentabilidad social de acuerdo con los principios básicos de programación definidos como servicio público. Unos en abierto y otros en acceso condicional. Unos generalistas y otros temáticos o segmentados por *targets*.
 - La televisión pública supone también una garantía de oferta accesible y variada frente a las tendencias de concentración horizontal/vertical en el nuevo entorno digital. También frente a la previsible merma o desaparición de oferta en abierto por parte de los operadores privados.

Propuestas para el futuro de la televisión pública en el nuevo entorno digital

1. **Profundizar 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: atención a la variedad de segmentos sociales, diversidad de oferta, participación social, derecho de acceso, búsqueda de la calidad y la innovación en los contenidos, atención a la satisfacción de los espectadores, etc.
2. **Diseñar un modelo organizativo y de gestión que garantice su independencia del Gobierno y su neutralidad desde el punto de vista político-institucional.** Ello implica, entre otras cosas, elección del Director General por mayoría parlamentaria; profesionalización del Consejo de Administración, puesta en marcha de los Consejos Asesores del Ente, y desarrollo de los Consejos de Redacción, como una instancia de garantía de la profesionalidad y pluralidad de los contenidos informativos.
3. **Establecer un modelo de financiación mixta con predominio de los ingresos públicos** (subvenciones a Contratos Programa), aplicados al mantenimiento de la función de servicio público. Este modelo debe contemplar una participación en el mercado de la publicidad y un endeudamiento limitados, potenciando los ingresos provenientes de la comercialización de productos (derechos de emisión, la venta final *on/off screen*, *merchandising*, fondo documental) y servicios de valor añadido. La contabilidad analítica permite desagregar adecuadamente la subvención del coste del servicio público sin menoscabo de las oportunidades de negocio que aporten otras actividades.
4. **Potenciar la producción propia**, orientando el modelo de la televisión digital pública hacia un *mix* de contenidos en el que, sin menoscabo de la oferta generalista en abierto, se desarrollen también ofertas temáticas y en algún caso de acceso condicional.
5. **Colaborar en el fortalecimiento de la industria audiovisual europea** y en sus proyectos de producción y formación (Media, Eureka, etc.). Apoyando también la producción independiente y las cuotas de emisión europea y nacional más allá de lo establecido por la normativa.
6. **Potenciar la coproducción e intercambio de productos con otras televisiones públicas o de función social**, tanto a nivel español (FORTA) como a nivel europeo (UER), sin olvidar tampoco los ámbitos mediterráneo (Euromed TV) e iberoamericano.

7. **Apostar decididamente, a nivel económico, tecnológico y también normativo, por potenciar el papel de RTVE como motor de la digitalización y de la convergencia tecnológica.** Ello implica que RTVE pueda contar con al menos un canales Múltiple y preferentemente con dos (con entre 4 y 5 programas cada uno).
8. **Generar para la televisión pública nuevas oportunidades de negocio y servicio asociadas a la televisión digital:** contenidos temáticos, servicios de valor añadido, comercialización de sus stocks audiovisuales, etc. Ello implica también la prestación de servicios a otros operadores: desarrollo de herramientas interactivas, gestión de los canales múltiples para asegurar la neutralidad de la misma, etc.