

PROPUESTAS DE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC) PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE TELEVISIÓN PUBLICA

**INFORME ELABORADO A PETICIÓN DEL CONSEJO
PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO**

Julio 2004

Introducción

El desarrollo de la televisión en Europa ha estado indisolublemente unido no sólo a la titularidad pública del servicio, sino también a su gestión directa por parte de organismos igualmente públicos. Incluso hoy, con una oferta de televisión privada muy implantada y consolidada en casi todos los países europeos, las cadenas públicas mantienen importantes cuotas de audiencia (ver ANEXO I. Audiencia de las principales televisiones públicas europeas).

Esta importancia de la radiodifusión televisiva pública ha venido contando históricamente, sin embargo, con importantes detractores. En unos casos, la crítica es más bien funcional, centrada en aspectos de carácter ideológico, legal o financiero (gubernamentalización, déficit, competencia desleal, etc.). En otros se cuestiona la naturaleza misma de su existencia, afirmando que la diversidad de oferta audiovisual en el mercado permite cubrir de forma suficiente la demanda de los ciudadanos y hace innecesario, insostenible e incluso indeseable el mantenimiento de la televisión pública.

El escenario de "opulencia de oferta" derivado de la digitalización y la convergencia tecnológica, unido a la "inelasticidad de la demanda" entendida en términos convencionales (horas de consumo de televisión) otorgan hoy especial vigencia a la reflexión sobre la conveniencia y/o viabilidad de la televisión pública, especialmente en Europa. Hay quien piensa, en línea con lo arriba señalado, que la multiplicación de la oferta permitiría arramblar definitivamente no sólo con la televisión pública, sino incluso con los conceptos de servicio público o de servicio de interés general asociados a la actividad audiovisual. Hay quien, por el contrario, ve en este nuevo escenario una oportunidad de oro para la televisión pública, convertida en *motor* de la televisión digital terrestre (TDT) y quizás a medio plazo en la única posibilidad de oferta generalista en abierto. Hay quien, desde una posición intermedia, propugna un "redimensionamiento" del audiovisual público basado sobre todo en la "externalización" de la producción e incluso de la gestión.

El presente informe se alinea claramente con la segunda posición: la que defiende la existencia de una televisión pública fuerte y de referencia, que aproveche las oportunidades que actual mercado audiovisual desde un planteamiento de eficacia en la gestión, calidad en la oferta y proporcionalidad en la asignación de recursos. Una televisión pública orientada, *grosso modo*, hacia los siguientes **objetivos** :

- Profundizar en conceptos básicos tradicionales de servicio público e interés general que hasta el momento no han sido desarrollados o lo han sido insuficientemente por la televisión pública en España, y que proporcionarían a ésta un posicionamiento diferencial frente a las ofertas privadas: atención a la variedad de segmentos sociales, diversidad /pluralismo en la oferta, participación social, derecho de acceso, búsqueda de la calidad y la innovación en los contenidos, indicadores de satisfacción de los espectadores, etc.

- Diseñar un modelo organizativo y de gestión que garantice su independencia y neutralidad, no tanto frente al poder político (instancia fundamental de representación de la sociedad en un país democrático) cuanto frente al Gobierno. Ello implica, entre otras cosas que el Presidente/ Director General del Ente público no deba ser nombrado por el Ejecutivo (en este informe se defiende el nombramiento por el Parlamento) y que su mandato se establezca por un período no coincidente con el de las Legislaturas. Ello implica también la 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”.
- Como complemento a lo anterior, crear un Consejo Asesor como instancia de representación social que sea operativo, con competencias claras, capacidad de iniciativa y facultado para la elaboración de informes perceptivos en algunos temas (especialmente relacionados con los contenidos).
- Potenciar, desarrollar y fortalecer el funcionamiento de los Consejos de Redacción.
- Establecer un modelo de financiación mixta con predominio de los ingresos públicos (vía subvenciones a Contratos Programa), aplicados al mantenimiento de la función de servicio público. La contabilidad analítica permite desagregar adecuadamente la subvención del coste de ese servicio público. Ello significa una drástica limitación de la captación de ingresos publicitarios, eliminando la actual dependencia de dichos ingresos que tanto nos diferencia de otras televisiones públicas europeas (ver ANEXO II. Volumen publicitario en las televisiones europeas), pero también una reducción drástica de la actual escalada del endeudamiento. Y todo ello, sin menoscabo de las oportunidades de negocio que aporten otras actividades: derechos de emisión, venta final *on/off screen*, *merchandising*, comercialización del fondo documental, servicios de valor añadido (*enhanced tv*), gestión de canales, programas temáticos de pago, etc.
- Apostar decididamente, a nivel económico, tecnológico y también normativo, por la digitalización y la convergencia tecnológica. La televisión pública puede, en este sentido, contribuir muy notablemente a la viabilidad del mercado rompiendo el previsible círculo vicioso de retraimiento de la oferta y la demanda, garantizando además una alternativa frente a las tendencias del mercado a la concentración y a la desaparición de ofertas audiovisuales generalistas y en abierto.
- Someter a la televisión pública a una reglamentación específica (especialmente en materia de oferta de contenidos) más restrictiva que la existente para el conjunto de las televisiones, proveniente esta última 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 (Consejo de Administración, Consejo Asesor), mientras que el Consejo Superior de lo Audiovisual ejercería sus funciones sobre la televisión

pública (incluida la sanción) en aquellos aspectos referidos a la regulación común y que afectan por igual al conjunto de operadores.

Propuestas para el futuro de la televisión pública

La función de servicio público

La doctrina europea, de acuerdo con los valores de subsidiariedad, transparencia y proporcionalidad, establece la necesidad de diferenciar en el ámbito audiovisual las actividades de servicio público de las consideradas estrictamente comerciales (ver ANEXO III. La concepción europea de la actividad televisiva). 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* dicha contabilidad.

La visión más restrictiva a la hora de determinar y evaluar el cumplimiento del servicio público es la que defiende la elaboración, por parte de las televisiones públicas, de un catálogo de programas a los que pueda atribuirse inequívocamente tal servicio como *función*. Estos programas, una vez aceptados por la instancia de decisión nacional correspondiente (Parlamento, Consejo de lo Audiovisual) y, eventualmente, por la Comisión Europea, serían los únicos subvencionables (vale decir, sus costes específicos y una cuota correspondiente de costes fijos o compartidos).

La elaboración de un "catálogo de programas financiados" es una trampa saducea en la que han caído algunas televisiones públicas sin tener en cuenta que la oferta de una cadena con vocación generalista necesita la sinergia "sintagmática" entre los programas, dosificando adecuadamente formatos y géneros diferentes con mayor o menor vocación mayoritaria. La función pública debe cumplirse, pues, globalmente, no desagregadamente programa a programa.

Desde esa visión menos restrictiva, cabe argumentar la imposibilidad de esta desagregación *ad casum* y señalar que el cumplimiento del servicio público tiene más que ver con la estrategia global de la oferta, es decir, con el conjunto de la parrilla, con su diversidad de programas y con su capacidad de atender no sólo a los deseos, sino también a las necesidades de una gran variedad de espectadores incluyendo colectivos minoritarios.

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

A partir del cumplimiento de esos objetivos 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, la determinación de indicadores que, de forma similar a la de los indicadores de audiencia, permitan establecer el cumplimiento de los objetivos de servicio público. Hay que tener en cuenta que la televisión pública no se debe a la audiencia (es decir, a la venta de audiencia a los anunciantes) sino a los espectadores.

De acuerdo con lo arriba señalado, estos indicadores deberían ser de dos tipos:

- De evaluación / satisfacción de la demanda (espectadores), a partir de un desarrollo del actual panel de aceptación de programas elaborado por RTVE (que de por sí ya aporta un valor añadido a los datos de audimetría).
- De evaluación / adecuación de la demanda, a partir del desarrollo de los actuales estudios de contenido que realiza RTVE y que también aportan, de forma importante, un valor añadido a la gestión estratégica de su oferta.

El desarrollo conceptual (e incluso enumerativo) excede con mucho los límites de este informe. Cabe remitirse a las propuestas sobre evaluación del servicio público elaboradas, entre muchos otros, por el Consejo Mundial de la Radio y la Televisión (WRTVC) o, en nuestro entorno geográfico, por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya o por la propia AUC en el marco de su colaboración con IFQA para la elaboración de un modelo de certificación de calidad para las televisiones locales.

Características del modelo

Teniendo en cuenta el marco de partida (ver ANEXO IV. La televisión pública estatal en España: normativa vigente y situación actual), nuestra propuesta se concreta en los siguientes aspectos básicos:

La organización

Se proponen tres órganos de dirección para el Ente Público, constituido como un organismo autónomo

- Presidente /Director General
- Consejo de Administración
- Consejo Asesor.

Presidente /Director General

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 (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 /Director General, 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 superior en su duración 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.

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.

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 superior en su duración 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.

Competencias

- Velar por el cumplimiento de los principios de la programación
- Emitir su parecer sobre el nombramiento del Presidente / Director General, 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 / Director General, 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 sociedades estatales establecidas en este Estatuto.
- 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 revista 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 / Director General pueda someter a su consideración.
- Coordinar su actividad con la del Consejo Audiovisual estatal.

Consejo Asesor

Composición

Estará compuesto por un total de nueve miembros, representando a los siguientes ámbitos:

- Dos 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.
- Dos 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 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.

La financiación

La financiación de RTVE debería establecerse:

- Mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, a través de Contratos Programa, orientadas a la financiación del servicio público.
- Mediante una participación limitada en el mercado de la publicidad, incluyendo en este concepto todos los ingresos -dinerarios o no- obtenidos por la difusión de mensajes comerciales sobre bienes, servicios y actividades.
- Mediante la comercialización y venta de sus productos a otros operadores y difusores o a usuarios finales, incluyendo *merchandising* y servicios de tarificación adicional (números 800 y 907, SMS). Ello 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 propia.
- Mediante la prestación de servicios audiovisuales o complementarios (gestión de canales múltiples, programas temáticos de pago, EPG's, *enhanced tv* en general).

No consideramos conveniente el establecimiento de un canon para la financiación de la televisión pública, y ello por las siguientes razones:

- El canon es, en la mayoría de los países en los que se aplica, una vía parcial y complementaria para el sostenimiento de la radio y la televisión pública. No soluciona, por tanto, el problema global, ni en el caso español podría sustituir verdaderamente la financiación vía impuestos ni el recurso a la publicidad.
- En sus diferentes modalidades (asociado al consumo de electricidad y/o al equipamiento audiovisual por hogares) es siempre un impuesto indirecto, asociado a gastos y no a ingresos y, como tal, regresivo. Supone un especial esfuerzo para las rentas más bajas, aunque es cierto que pueden aplicarse medidas correctoras.
- Se aplique a la radiodifusión en su conjunto o sólo a un medio (radio /televisión); se aplique sólo al ámbito analógico o también al digital, es especialmente rígido a la hora de adecuar la financiación a las necesidades de inversión y requiere de una importante estructura de aplicación, tanto de información como recaudatoria.
- Puede penalizar la renovación del parque de receptores de radio y televisión, tan importante en el nuevo entorno digital, y se adecua mal a la complejidad y flexibilidad de ese entorno (en el que un único ordenador puede servir para recibir todos los contenidos audiovisuales).

- ❑ Cada vez genera más rechazo en la población de los países en los que está implantado, lo que, unido a su fácil vulnerabilidad, genera porcentajes de fraude que en algunos casos se estiman de hasta el 30%.
- ❑ En el caso español, además, la falta de tradición en el pago del canon generaría un mayor rechazo social que la financiación mixta basada sobre todo en impuestos directos, más progresiva y solidaria y menos llamativa.

En todo caso, una vez determinado el presupuesto Global del Ente y de sus sociedades para el ejercicio, la relación entre los ingresos obtenidos en el mercado publicitario y las subvenciones del Estado para el mantenimiento del servicio público debería establecerse inicialmente en un 35% / 65%. Cabe plantearse una consideración diferenciada (a través de unidades de negocio) de los ingresos obtenidos por la comercialización de productos y la prestación de servicios audiovisuales (incluidos posibles programas temáticos de pago), que deben destinarse al desarrollo tecnológico y al mantenimiento de actividades complementarias de interés social.

La televisión pública requiere de un plan de viabilidad realista, que dimensione sus recursos técnicos y humanos en función de los objetivos de fortaleza en el mercado y eficacia en la gestión. Es necesario asimismo establecer un plan que deslinde claramente en términos contables y de rentabilidad global las opciones de externalización y adquisición de producción ajena.

A lo anterior habría que añadir un plan de asunción de la deuda actual por el Estado, reduciéndose 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.

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 actuación.

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 desarrollo del modelo de televisión pública requeriría de la creación de espacios cuya realización, desarrollo 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 / minutado imposibles de determinar. Se trata de abordar temas de 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 *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.

La televisión pública 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 y 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 estatal, europeo e internacional.
- ❑ 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.

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, teletiempos, 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.

Se trata, en definitiva:

- De 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 canal múltiple y preferentemente con dos (con entre 4 y 5 programas cada uno).

- De 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.

- De 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.

ANEXO I. Audiencia de las principales televisiones públicas europeas.

Datos: 2003. Fuente: Mediametrie

CADENA	CUOTA
NRK1 (Noruega)	40,6%
TV2 (Dinamarca)	35,2%
DR1 (Dinamarca)	29,8%
ORF2 (Austria)	28,4%
TV1 (Bélgica)	27,9%
TS1 (Suiza)	27,4%
BBC1 (Gran Bretaña)	25,6%
RTE1 (Irlanda)	25,4%
TSR1 (Suiza)	25,4%
SVT1 (Suecia)	25,0%
RTP1 (Portugal)	23,8%
TVE1 (España)	23,4%
RAI 1 (Italia)	23,4%
YLE1 (Finlandia)	23,3%
ORF1 (Austria)	22,1%
FRANCE 2 (Francia)	20,5%
YLE2 (Finlandia)	20,0%

ANEXO II. Volumen publicitario en las televisiones europeas

Datos: Primer Trimestre 2003. Fuente: Mediaedge:cia

CADENA	%RESTO DE EMISIÓN*
RTP1 (Portugal)	23,6%
TVE1 (España)	17,1%
TV2 (Dinamarca)	12,6%
FRANCE 2 (Francia)	8,9%
RAI1 (Italia)	7,5%
DR1 (Dinamarca)	5,8%
SVT1 (Suecia)	3,7%
NRK1 (Noruega)	1,9%
BBC1 (Gran Bretaña)	0%

* Spots, Autopromociones, Avances de Programación, Teletiempos, etc.

ANEXO III. La concepción europea de la actividad televisiva

Desde el Tratado Constitutivo de la CEE de 1957 al nuevo proyecto de Constitución se ha ido generando en Europa todo un entramado de instrumentos normativos, referidos tanto a los contenidos como a la gestión y a las infraestructuras y recursos que dan soporte a la actividad audiovisual, que permite vislumbrar un modelo básico de entendimiento de la actividad televisiva caracterizado por los siguientes indicadores:

El reconocimiento de la función social de la televisión

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. 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 los intereses (deseos y necesidades) democráticos, sociales y culturales de la población, incluidas la cohesión social y la formación de la opinión pública. Es importante no olvidar que si la radiodifusión se configura como un ámbito excepcional frente a otras ofertas es porque no se ocupa simplemente de proporcionar bienes o servicios de uso destinados a la ocupación del ocio, sino también *contenidos que transmiten valores*. La doctrina comunitaria hace especial hincapié en que dichos los 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 debe responder no sólo a una lógica económica sino también a una lógica social todavía más importante, de la que no puede hacerse dejación desde la oferta porque garantiza derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta lógica social se concreta fundamentalmente en los siguientes aspectos:

La consideración de la televisión como servicio público

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 como al tipo de organismos dedicados a proporcionar y gestionar tal servicio. Ámbitos como la defensa, la seguridad, la enseñanza, la salud, los transportes, el suministro de agua potable, la energía o la información y la comunicación se consideran servicios de interés general en su vertiente económica y / o extraeconómica¹, debido a que satisfacen necesidades estratégicas, fundamentales y generalizadas de la población. La magnitud y los 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 general.

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.

El servicio público de radiodifusión se fundamenta *prima facie* en la escasez de espectro y en su carácter de recurso estratégico, tal y como ocurre en otros sectores (energía, transportes, comunicaciones, etc.). En este caso, además, y como antes señalábamos, la garantía de acceso universal a un determinado bien (la señal) adquiere su verdadera dimensión cuando se habla de la utilidad social de los contenidos transportados por esa señal, de modo que desde el principio las cuestiones socioeconómicas se ven igualadas e incluso superadas por las consideraciones de carácter ético-político sobre la necesidad de garantizar:

- 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.

¹Los 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. Véase en este sentido la Comunicación de la Comisión sobre *Los servicios de Interés general en Europa* (1996).

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

A medida que el desarrollo técnico (especialmente la digitalización) minimiza, aunque no elimina, 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 no hacen fácil determinar de una forma concreta y *ad casum* si determinadas ofertas o iniciativas de los operadores son o no servicio público. Consciente de la dificultad de avanzar conceptualmente más allá sin tener en cuenta los contextos socioculturales de cada Estado miembro, la Comisión Europea ha dejado la definición específica del servicio público a la responsabilidad de cada país. En la Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (2001), limita su papel 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”.

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

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 Comisión 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 público, si bien este privilegio debe ser proporcionado y afectar en el menor grado posible al mencionado principio de la libre competencia.

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 público-, en la práctica, el cumplimiento del servicio público ha estado asociado preferentemente a la actividad de las televisiones públicas. Estas son consideradas como 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 mencionada 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 calidad². La Comunicación 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 los dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 y en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado CE.

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 que la televisión pública desempeña en el debate sobre la financiación del servicio público y sobre la exigencia de la UE de implementación por parte de los operadores de criterios de contabilidad analítica diferenciada o desagregada, que permitan identificar claramente los gastos asociados al servicio público y circunscribir las subvenciones exclusivamente las actividades vinculadas a dicho servicio. 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 defendido 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 total de la actividad (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.

Lo fundamental a nuestros efectos es que, en todo caso, la televisión pública debe buscar un plus de legitimación social potenciando aquellos aspectos específicos que la diferencian de la televisión privada y que le aportan su verdadero valor añadido.

ANEXO IV. La televisión pública estatal en España: normativa vigente y situación actual

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. Hay que tener en cuenta, además, que tanto los principios básicos de programación establecidos para las televisiones privadas como los diferentes estatutos de las radiotelevisiones públicas autonómicas siguen la pauta de la Ley 4/80.

² Señala asimismo 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

A pesar de las críticas que ha venido recibiendo sobre su obsolescencia e inaplicación casi desde su entrada en vigor, esta Ley se ha mantenido durante más de 20 años prácticamente intacta, con algunas modificaciones parciales por la vía de los cambios legislativos en el ámbito de las telecomunicaciones y de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. Especialmente los cambios de 2001, que afectan precisamente a la definición de servicio público.

A efectos del presente informe, los aspectos básicos introducidos por el Estatuto de la Radio y la Televisión son los siguientes:

La regulación de los contenidos

La Ley 4/80, parte de las competencias que la Constitución otorga al Estado en materia de comunicación (artículos 20.3, 128.2 y 149.1.21). Concibe la radiodifusión y la televisión como *servicios públicos esenciales, cuya titularidad corresponde al Estado* (art. 1º.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. 3º) tales como:

- El derecho a comunicar y a recibir libremente información veraz.
- La limitación de esa libertad en atención a derechos fundamentales como el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen 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 consumidores³.

A mayor abundamiento, en el artículo 4º 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:

³ Véase su desarrollo a través de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

- 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 5º del Estatuto ha quedado modificado a través de la 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 RTVE. También viene a definir la función de servicio público de tal forma que esa 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,
- Asegurar la protección de los derechos del consumidor,
- Fomentar la producción audiovisual española y europea.

- b. El conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuadas por RTVE deberá cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en el presente artículo, 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. 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. 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, cabe señalar que según el artículo 21 del Estatuto el Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE.

Hay que reconocer el esfuerzo expositivo y definitorio de las características del servicio público aportadas por la modificación de 2001. Sin embargo, la aplicación de estos principios ha sido papel mojado casi desde la aprobación de la Ley 4/80, al faltar no sólo voluntad política y concienciación socio-profesional para su cumplimiento, sino también organismos de vigilancia y control verdaderamente eficaces más allá de la liza partidista.

Los órganos de dirección

Según el Estatuto el Ente Público, RTVE se estructura, a efectos de su funcionamiento, administración general y alta dirección en base a tres órganos (arts. 6º al 15):

- El Director general
- El Consejo de Administración
- Los Consejos Asesores

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. Esta sometido a incompatibilidades parlamentarias y empresariales, estableciéndose también los motivos tasados 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 publicitaria⁴ 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 gubernamentalización del Ente, el Consejo ha funcionado a lo largo de estos más de 20 años como una especie de dúplica de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE (recogida en el art. 26), extremándose las actuaciones de intención político-partidista en detrimento de las de gestión.

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 (sic) y dos de los telespectadores y radioyentes, a través de sus organizaciones específicas⁵.

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 a las funciones y principios de programación (incluyendo, en una lectura generosa de sus funciones, lo relacionado con la publicidad, la presencia de grupos políticos y sociales significativos, el derecho de rectificación y la cuota de producción propia).

Aunque se trata de funciones, como se ve, muy moderadas, parece que han debido parecer excesivas o superfluas a los sucesivos responsables de tomar decisiones en relación a RTVE

⁴ 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.

⁵ La presencia de los representantes de los telespectadores y radioyentes aparece recogida en la Disposición Adicional Quinta del Estatuto).

a lo largo de estos 20 años de vigor del Estatuto. Por falta de voluntad política los Consejos Asesores de RTVE no han llegado a crearse nunca, y todavía esperan la oportunidad de poder demostrar sus posibilidades y sus límites.

La 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
- 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, ha ocurrido lo siguiente: 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 presencia en España más allá de un breve periodo en los inicios de la implantación de la televisión. Como consecuencia de ello, la televisión pública estatal ha recurrido fundamentalmente a la captación de ingresos publicitarios y al endeudamiento como vías de financiación.

La importancia de TVE en el mercado publicitario (que ha generado acerbos críticas de los operadores privados y denuncias ante la Comisión Europea) dibuja para ésta un perfil marcadamente comercial; condiciona muy notablemente los contenidos de la parrilla de programación de TVE-1, y es sin duda lo que más singulariza a RTVE frente a sus homólogas europeas (ver ANEXO IV). Piénsese que, por ejemplo, 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 en el entorno digital. 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 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 cuanto a Francia, el modelo mixto se apoya también de modo muy importante en la publicidad, si bien se trata de establecer claras restricciones publicitarias a las cadenas públicas a favor del impuesto televisivo pagado por los ciudadanos (*redevance*), aun cuando ello está generando importantes polémicas en el país vecino.

El endeudamiento en el mercado internacional ha crecido en los últimos años a niveles astronómicos, suponiendo una práctica de “ingeniería financiera y contable” que en la actualidad hipoteca al Ente Público de forma muy grave.

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.

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 de acuerdo con la regulación específica en este ámbito.

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