



Edita: Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Depósito Legal: TF-135-98 / ISSN: 1138-5820

Año 2º – Director: [Dr. José Manuel de Pablos Coello](#), catedrático de Periodismo

Facultad de Ciencias de la Información: Pirámide del Campus de Guajara - [Universidad de La Laguna](#) 38200 La Laguna (Tenerife, Canarias; España)
Teléfonos: (34) 922 31 72 31 / 41 - Fax: (34) 922 31 72 54

La radiotelevisión pública en el nuevo panorama europeo: retos del nuevo orden económico

Lic. Iolanda Massó Porcar ©

Universitat de València

La evolución del sector audiovisual se ha caracterizado en los últimos años por la pérdida de la posición de monopolio de la televisión pública, la consolidación de televisiones comerciales fuertes y competitivas, y la reciente revolución tecnológica digital, que ha llevado a una explosión de la oferta televisiva.

Las radiotelevisiónes públicas europeas se encuentran en un período especialmente agitado ya que el contexto socioeconómico internacional "defiende los resultados positivos para todo tipo de empresas, incluidas las públicas y, por tanto, tiene la necesidad de hacer desaparecer o bien privatizar todas aquellas firmas las cuales, durante un período de tiempo concreto, ofrezcan resultados negativos en sus cuentas finales" (Reig, R., 1998: p.49).

Las televisiones públicas del estado español están elaborando en estos momentos los documentos que contienen la información requerida por la Comisión Europea. La Comisión está investigando la financiación de las televisiones públicas (estatales y autonómicas) con el fin de asegurar la libre competencia. Además, el Consejo de Ministros de Cultura de la Unión Europea prepara una resolución que reinterpretará el Protocolo del Tratado de Amsterdam referido al sistema de radiotelevisión público.

Los embajadores de los Quince en Bruselas, basándose en el mencionado Tratado, defienden la competencia de los gobiernos para definir y organizar el servicio público de televisión y su financiación así como una programación variada. De hecho, el Tratado de Amsterdam (1) ha consagrado la legitimidad institucional de las empresas públicas de televisión.

Los Quince defienden como legítimo que las televisiones luchen por tener una amplia audiencia ya que manifiestan no estar dispuestos a que las cadenas públicas sean marginadas al ghetto de la intelectualidad. Asimismo, el informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual de la Comisión Europea reconoce el derecho de las televisiones públicas a luchar por conseguir una gran audiencia con el fin de "cumplir su misión de servicio público en relación con todos los grupos sociales" (2).

El problema es conjugar este binomio diabólico que implica ofrecer un servicio público y poder competir en el mercado de las audiencias. Desafortunadamente, estos objetivos son difíciles de poner en práctica, ya que todo programa que funciona bien (es decir, que tiene mucha audiencia) se copia hasta la saciedad siguiendo la tendencia mimética frecuente en el mundo televisivo. En cualquier caso, una programación de calidad implica también atender a todas las audiencias, incluidas las minorías, y especialmente las más desvalidas.

Ahora bien, el comisario de la Competencia, Karel van Miert, presionado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, afirmó que los canales públicos no se deben servir de dinero público para competir, por ejemplo, en la compra de derechos. El Tribunal de Luxemburgo sentenció que Bruselas ha de afrontar las denuncias presentadas por Telecinco y Antena 3, en contra de la doble financiación de las televisiones públicas, y se deberán tomar medidas al respecto.

Estas televisiones privadas presentaron dos denuncias en 1992 y 1993 contra RTVE y las autonómicas. Ya que estas cadenas públicas emiten una programación similar a la de las cadenas privadas, según éstas, pero las primeras están financiadas con dinero público además de los ingresos procedentes de la publicidad. De hecho, la Dirección General de la Competencia estima que los programas de entretenimiento, deportes mayoritarios, y ciertas series y películas no se deben sustentar con dinero público.

Según Van Miert, los programas de entretenimiento así como los deportivos se deberán financiar exclusivamente con ingresos publicitarios, mientras que los ingresos procedentes del canon y de las subvenciones estatales sólo se podrán invertir en la adquisición de programas formativos, culturales y regionales. Parece que muy pronto las cadenas públicas deberán disponer de una contabilidad analítica para separar sus actividades puramente comerciales de aquellas actividades orientadas a ofrecer un servicio público.

Este problema afecta también a otros países europeos: en Francia, tenemos la denuncia de TF 1 contra France Télévision y, en Italia, la del grupo de Berlusconi contra la RAI. Los representantes de las radiotelevisiónes públicas defienden que la definición, los detalles y los costes del servicio público son cuestiones de competencia exclusiva de los estados miembros (o de las regiones, dependiendo de la distribución interna de las competencias).

El problema es definir el concepto de servicio público y consensuar (políticamente) un modelo de radiotelevisión pública que realmente lleve a cabo esta misión. Claro está, el consenso político es difícil y, por otro lado, es complicado definir qué programas ofrecen un servicio público. Un programa considerado telebasura como "Qué apostamos" ofrece un servicio público a los emigrantes españoles en Latinoamérica al emitirse por el canal internacional, según fuentes de RTVE. ¿Cómo evaluar espacio a espacio lo que es o no servicio público?

El objetivo de esta comunicación es, por tanto, hacer un repaso de la situación de las televisiones públicas en nuestro estado y abrir un debate acerca de su financiación, de la definición de servicio público y de la importancia de televisiones autonómicas de calidad que desarrollen un papel de vertebración y cohesión de las respectivas comunidades autónomas.

Por una parte, las cadenas públicas aseguran que no vulneran la libre competencia del mercado y, además, cuentan como pruebas con la ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, y la ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión, que demuestran que las ayudas públicas a los entes ya existían antes de la aparición de las cadenas privadas de televisión en el territorio del estado español y antes de la incorporación de España a la Unión Europea.

La Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea utiliza los siguientes criterios para evaluar si una cadena pública vulnera la libre competencia:

- Comprobar si existe una ley que fije las obligaciones de la cadena en su misión de servicio público. Los estados miembros pueden decidir y organizar la función de servicio público y su financiación, ya sea mediante derechos de licencia, financiación pública o financiación dual. La Comisión deberá asegurar que se respete el tratado.
- Evaluar hasta qué punto se ofrece servicio público.
- Someter las televisiones públicas a principios de proporcionalidad. Es decir, determinar las subvenciones que pueden ser toleradas y examinar si la financiación del estado es proporcional a los costes empleados por la cadena para cumplir su función pública, ya que los fondos públicos se deben utilizar exclusivamente para actividades de servicio público. El Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual establece que las actividades de servicio público de radiodifusión pueden ser realizadas por operadores públicos o privados, según decida cada estado. De hecho, el Tratado de Amsterdam no prejuzga la competencia de los estados para financiar el servicio público de radiodifusión, en la medida en que esta financiación sea para el cumplimiento de la misión de servicio público tal y como sea definida por cada estado miembro.
- Asegurar la transparencia (financiera) para lo que se propone la aplicación de sistemas de contabilidad separados para los operadores con financiación mixta (los operadores públicos deben disponer de una contabilidad separada de su actividad pública respecto de la puramente comercial). Se debe garantizar el respeto del libre mercado y la libre competencia y así lo establece, de hecho, el Tratado de Amsterdam.

Como he dicho antes, todo depende de lo que entendamos por servicio público. El comisario Van Miert ha declarado que la resolución del actual debate depende de lo que el estado defina como obligaciones a cubrir por el servicio público; eso es lo que establece el Protocolo de Amsterdam y, si es de deja en manos de las administraciones nacionales establecer la definición del término "servicio público", pues la UE tendrá 15 definiciones diferentes y válidas a un mismo tiempo.

La DG IV considera que la función de servicio público no debería limitarse a los servicios que no ofrezcan los operadores públicos, sino también servicios que, aunque sean ofrecidos por canales privados, estén relacionados con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación.

Así pues, el servicio público, según la DG IV, debería respetar obligaciones de infraestructuras, limitaciones publicitarias y obligaciones de contenido (como las obligaciones a la hora de elegir programas de ficción, series y películas). Además, con el establecimiento de un modelo de estas características las cadenas públicas favorecerían el aumento de calidad de la programación de los operadores privados en lo referente a la objetividad, neutralidad y pluralidad de la información.

España es el único país de la Unión Europea donde no existe ninguna noción legal sobre qué se tiene que entender como servicio público. Esta definición resulta esencial porque, entre otras cosas, la Comisión Europea podría llegar a forzar a RTVE a que devuelva las ayudas multimillonarias que ha recibido hasta ahora, es decir, desde la aparición de las privadas.

La clave del problema no es la definición del concepto de servicio público en sí mismo, sino más bien cómo llevar a cabo este servicio dentro de un mercado competitivo en el cual, como ha señalado recientemente Steffano Rodotà, "aumenta la propensión a transformar en producto comercial todo lo que entra o puede entrar en el universo de la comunicación" (Secretaría de Estado de la Comunicación, 1998: p.102).

Como ha señalado Bernardo Díaz Nosty, "la actual crisis de TVE [...] tiene sus orígenes en una desregulación de lo audiovisual no consensuada con los agentes del sector. La ampliación de la oferta, que supuso la aparición de una televisión agresiva y competitiva, con unos estándares de calidad muy bajos, contaminó rápidamente la televisión pública de sus prácticas de programación estrictamente comerciales y la transición democrática de la propia televisión fue interrumpida bruscamente" (citado en Reig, R., 1998: p.57).

El servicio de radiotelevisión es una de las necesidades fundamentales de la ciudadanía, igual que sucede, por ejemplo, con la sanidad o la educación. Por esto, es necesario que existan entidades públicas sin ánimo de lucro, con el objetivo de rentabilidad social, en vistas al interés general y común de todos los ciudadanos.

Una buena programación cultural no implica exclusivamente programas sobre libros, exposiciones, entrevistas con autores y artistas, sino muchas cosas más: "un buen diseño gráfico, un mapa que además de ser informativo tenga el trazo adecuado, un presentador con voz agradable, una concepción global de aquello que podíamos llamar 'confección' de los elementos visuales, unas imágenes bien captadas y mejor elegidas a la hora de valorar la noticia; una estética, en fin, que tanto agradece el espectador no necesariamente culto, sino sensible. Son algunos ejemplos del buen lenguaje televisivo; o sea, cultura" (Piedrahita, M., 1994: p.81).

En cuanto a la financiación se refiere, las empresas de comunicación son cada vez más costosas. En la mayoría de países europeos se aplica el canon para el servicio de televisión. Pero ha quedado demostrado que los ingresos por canon no son suficientes, por eso la mayoría de países europeos recurren a otras vías de ingresos (venta de productos, publicidad, patrocinio, etc.) y la Unión Europea así lo permite. No hay muchas más posibilidades que la financiación mixta.

La "crisis de identidad" de la televisión pública está estrechamente relacionada con su financiación. Hay países que se financian exclusivamente a través de un canon televisivo (Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia); otros tienen una financiación mixta que comprende tanto los ingresos procedentes del canon como los originarios de la publicidad (Alemania, Irlanda, Países Bajos y Austria); un tercer grupo de países se nutren de la financiación pública, canon y publicidad (Francia, Italia y Bélgica); hay otros países que se financian a través de la publicidad con financiación pública o mediante endeudamiento (Portugal y España). Y en Grecia, por ejemplo, se recurre a la publicidad con un gravamen sobre la factura de electricidad.

La Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal, existente antes de la incorporación del estado español a la Unión Europea, establece como válido y necesario el sistema de financiación mixto, que de hecho se aplicó desde un principio a las radiotelevisiónes públicas autonómicas, porque es la única posibilidad para que éstas se integren en el panorama audiovisual internacional. Este sistema de financiación mixto es el único que puede aplicarse de forma realista y que permite el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

Así, las autonómicas se financian mediante subvenciones a partir de los presupuestos de las comunidades autónomas, la comercialización y la venta de sus productos, y la participación en el mercado de la publicidad, tal y como se establece en el artículo 8 del Proyecto de Ley Reguladora del Servicio Público de Televisión Autonómica, en trámite al Parlamento.

Jordi Vilajoana, director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV), ha manifestado "la necesidad de mantener la financiación mixta de la radiotelevisión pública" (3) y ha asegurado que "el 60 por ciento de los ingresos de las televisiones públicas de Europa lo aportan los gobiernos (...) y el 40 por ciento restante proviene de ingresos comerciales de las mismas televisiones" (4).

En muchas televisiones, como en Televisió de Catalunya, son más importantes los ingresos comerciales que los fondos públicos. En esta línea, Joan Manuel Tresserras considera que las cadenas públicas de autonomías con lengua propia tienen que funcionar como empresas económicamente fuertes y con publicidad ya que además, según Tresserras, la publicidad es "uno de los factores de creación y recreación de argots más potentes y de estereotipos que hay en estos momentos" (citado en Mollà, T., 1998: p. 29), por eso, lenguas como el vasco, el catalán o gallego deben y necesitan ser utilizadas en los spots publicitarios.

Vilajoana ha señalado también que no se debe reducir el volumen publicitario de las cadenas públicas porque perderían ingresos, resultarían más caras a los gobiernos y, a la vez, subirían los costes de producción ya que aumentarían los ingresos de las privadas.

De hecho, nos serviría como ejemplo que el gobierno francés se ha echado atrás en la intención de reducir la publicidad de su televisión. Los motivos por los cuales Lionel Jospin se echó atrás son diversos: a los grupos políticos no les gustó la propuesta porque pensaban que el proyecto representaba una socialización forzada de la radiotelevisión estatal y un regalo para las privadas; además, los ciudadanos temían un aumento de los impuestos para financiar la radiotelevisión pública y el Consejo Constitucional anunció el riesgo de violación de los derechos fundamentales de libertad de expresión y comercio que esta línea implicaría.

Creo que todos estaremos de acuerdo en que, si no se puede eliminar completamente la publicidad, sí que se debería controlar sus contenidos y su inserción o no en determinados lugares de la rejilla de programación. Para regular esto, sería muy beneficioso disponer de un Consejo Superior de Medios Audiovisuales, como Francia, Holanda, Dinamarca, Cataluña u otros países europeos.

La creación de un Consejo de este tipo no se debería entender como un simple símbolo democrático ni tampoco, por oposición, como una nueva forma de censura de los medios en sustitución de las formas de censura antiguas. El Consejo debería constituirse como órgano representante de los intereses de los ciudadanos y, además, se deberían asegurar las competencias de este Consejo para que pueda ejercer con autonomía orgánica sus funciones, por lo que sería imprescindible su independencia de las administraciones públicas. No se debería dejar correr demasiado el tiempo para realizar todas las propuestas y modificaciones necesarias, sino, la nueva era digital y las nuevas redes sacrificarán las exigencias de lo que entendemos por democracia.

El servicio público ha de retomar su compromiso social con los telespectadores y promover una mayor participación y convertirse en vanguardia de las innovaciones en el campo audiovisual. Para ir terminando, me gustaría recoger unas palabras de Josep Ramoneda quien afirma que "no hay una manera única de hacer televisión, ni una manera única de verla [...] , que la televisión pueda tender a falsear la realidad, a manipular la opinión, a desdibujar la conflictividad, a trivializar las ideas y referencias, a desmovilizar a las sociedades y, por tanto, a facilitar la tarea de los poderes, no es obstáculo para que a través de la televisión circulen cantidades de información, para que la televisión haya hecho posible un reconocimiento de los problemas de países que antes ni siquiera existían y haya contribuido a que el monopolio de la palabra no esté sólo en manos de los curas, ya sean religiosos o militares. Basta con comparar las sociedades de antes y después de la televisión para ver que sólo desde la melancolía (y desde cierto aristocratismo del que la intelectualidad difícilmente se libra) se puede pensar que sin televisión se vivía mejor. A mí tampoco me gusta Benidorm, pero, gracias a Benidorm, las vacaciones en la playa no son privilegio de unos pocos. Con la televisión sucede algo parecido. Y, además, de vez en cuando encontramos buenos programas. Programas que ni tan solo sabíamos que existían" (Ramoneda, Josep, 1999: p. 7).

Y, añade Ramoneda, "a pesar de las restricciones de una televisión en manos de unos pocos (el poder político y algunos sectores del poder económico), ha habido quien la ha sabido aprovechar"

Y, por último, enlazo las palabras de Ramoneda con las de un sociólogo a quien admiro especialmente, Enrique Gil Calvo, quien, desde mi punto de vista, ha descrito a la perfección el comportamiento del ser humano ante la televisión y, además, ha sabido dar respuesta a la retórica de la telefobia, que Gil Calvo define como "heredera de siglos de desprecio elitista por el burlesco vulgarismo de la cultura popular" (Gil Calvo, 1999: p. 207).

Gil Calvo, al explicar nuestra forma de consumir televisión, dice que "a pesar del discurso telefóbico que nos domina, los consumidores se exponen sin especial protección a dosis masivas de atención televisual. De modo que cabe sospechar la común aceptación de una generalizada ambivalencia moral, que permite compaginar las protestas virtuosas de militancia telefóbica con la práctica clandestina de la más viciosa telefilia"; es "el nuevo vicio solitario que cuanto más se practica más se fine despreciar".

En resumen, espero que entre este caos de ideas hayáis encontrado algo de interés. Mi objetivo era describir la situación de redefinición en que se encuentran los entes públicos de radiotelevisión, la necesidad de seguir manteniendo este servicio público y de proponer críticas constructivas dirigidas a su mejora. El debate sobre su financiación, la definición de servicio público y la problemática europea están sobre la mesa y ofrecen la posibilidad de una interesante discusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (1998) La política lingüística a la societat de la informació. MOLLÀ, T.(ed.), Alzira: Bromera.

AA.VV. (1999) MónTV. La cultura de la televisió. Barcelona: CCCB.

COMISIÓN EUROPEA (1998) La era digital. La política audiovisual europea. Informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual.

GIL CALVO, E. (1999) "La retórica de la telefobia", en MónTV. La cultura de la televisió, Barcelona: CCCB.

PIEDRAHÍTA, M. (1994) El rapto de la televisión pública. Madrid: Noesis.

RAMONEDA, J. (1999) "La cultura de la televisión", en MónTV. La cultura de la televisión, Barcelona: CCCB.

REIG, R. (1998) Medios de comunicación y poder en España. Barcelona: Paidós.

SECRETARÍA DE ESTADO DE LA COMUNICACIÓN (1998) Los medios de comunicación en la prensa extranjera. Cuadernos para debate, Madrid.

Notas

(1) Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros

las altas partes contratantes,

Considerando que el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación,

Han convenido en las siguientes disposiciones interpretativas, que se incorporarán como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea serán entendidos sin perjuicio de la facultad de los estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal y como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida que la mencionada financiación no afecte las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, teniendo en cuenta la realización de la función de este servicio público. (texto obtenido de <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/en/>)

(2) La era digital. La política audiovisual europea. Informe del Grupo de Alto Nivel de Política.

(3) Avui, 10 de diciembre de 1998, p.6.

(4) Ibid.

* Texto presentado en las

VI Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en

Comunicación (Valencia, abril de 1999)

FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS:

Massó Porcar, Iolanda (1999): La radiotelevisión pública en el nuevo panorama europeo: retos del nuevo orden económico. Revista Latina de Comunicación Social, 24. Recuperado el x de xxxx de 200x de:
<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999adi/07Masso.html>