

TOMO 1

La Financiación del Servicio Público de Televisión en España

Tesis Doctoral de
RAFAEL CAMACHO ORDÓÑEZ

Director de la Tesis: Dr. D. José Vallés Ferrer

Departamento de Economía Aplicada III
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Junio 2004

*A M^a Paula, Paula, M^a José y M^a Gracia,
por las horas que no les di
y la vida que me dan.*

Índice

I. Preámbulo.	Pag. 7
---------------	--------

II. Introducción, metodología y fuentes.	Pag. 11
--	---------

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.	Pag. 17
---	---------

III.1. Naturaleza y significado del medio televisión.	18
III.2. El concepto de servicio público y su evolución doctrinal.	27
III.3. La Televisión, servicio público y mercado.	34
III.4. El servicio público de televisión en España.	41

Índice

IV. La crisis del modelo de televisión pública.	Pag. 61
IV.1. El modelo convergente con las televisiones privadas.	62
IV.2. Las crisis de identidad, legitimidad y financiera.	73
IV.3. ¿Por qué y para qué una televisión pública?	83
IV.4. Evaluación y control de la televisión pública.	92
V. La Televisión como industria cultural.	Pag. 107
V.1. Teoría y actividades concurrentes de una economía excepcional.	117
V.2. Los problemas distintivos de la industria televisiva. ¿Tiene cura la 'enfermedad' de Baumol?	136
V.3. La publicidad en la economía de la televisión.	146
V.4. La industria de la televisión en España.	165
VI. La Televisión en el escenario digital.	Pag. 191
VI.1. Implicaciones económicas y sociales de la digitalización .	192
VI.2. La experiencia pionera de Estados Unidos.	214
VI.3. El panorama europeo ante la 'conversión digital'.	229
VI.4. La implantación de la TDT en España: Incertidumbre política e industrial.	254
VI.5. ¿Qué televisión pública en la era digital?	290

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.	Pag. 307
VII.1. ¿Financiación única o mixta?	308
VII.2. Supuestos de la financiación pública.	321
VII.3. El Canon, regla general con excepciones	331
VIII Financiación de televisiones públicas en el mundo.	Pag. 341
VIII.1. Estrategias: distinción y mercado.	342
VIII.2. Estudio de sistemas de referencia.	363
IX. Las versiones del modelo español.	Pag. 497
IX.1. RTVE, historia de un modelo fracasado.	498
IX.1.1. Teoría y práctica de financiación.	501
IX.1.2. El Plan Marco para la Viabilidad.	511
IX.1.3. Las incógnitas sobre el futuro.	531
IX.2. Los Contratos-programa de CCRTV y EITB.	536
IX.3. Variantes de otros Entes autonómicos. La RTVA.	558
IX.4. La publicidad, objeto de litigio.	575

Índice

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.	Pag. 591
X.1. La Directiva de la "Televisión sin fronteras".	594
X.2. Las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.	606
X.3. Interpretación de las normas por los Tribunales de la CE.	628
XI. Un modelo económico y financiero para España.	Pag. 633
XI.1. Déficit y deuda de las televisiones públicas.	634
XI.2. Condiciones para la financiación pública.	647
XI.3. Estudio sobre una tasa de concesionarios de televisión.	659
XI.4. Limitación de la publicidad en Televisión.	711
TERCERA PARTE.	
XII. Conclusiones y recomendaciones.	Pag. 727
XII.1. Conclusiones.	728
XII.2. Propuestas.	739
Anexo 1: Bibliografía, documentación y legislación.	746
Anexo 2: Glosario de términos y acrónimos.	768

En el curso académico 1995-96, impelido por el interés profesional en investigar sobre el apasionante tema de la economía y financiación de los medios de comunicación, inicié los Estudios de Doctorado en el Departamento de Economía Aplicada I de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla.

Entre los años 1990 y 1996, había dirigido 'Andalucía Económica', una publicación concebida con un afán divulgativo para profundizar en el conocimiento de nuestra propia realidad ("leer la historia económica contemporánea en clave andaluza", decíamos), extender y fomentar la cultura económica, incentivar las vocaciones empresariales y brindar un foro permanente para el análisis y el debate sobre la economía. En sus páginas dejaron sus firmas y opiniones, en ese periodo, eminentes investigadores (desde Paul Samuelson a Galbraith, pasando por Lawrence R. Klein, Manuel Castells...), los más reputados 'gurús' del management (Peter Drucker, Michael Porter, Tom Peters, Charles Handy,...) y muchos destacados profesores, entre los cuales figuraron siempre economistas y docentes de la Universidad de Sevilla.

Esta experiencia, enriquecida además por la propia gestión de la sociedad editora de la publicación durante unos años, activó una cierta pasión intelectual (permítanme la paradoja) por investigar, en el ámbito académico y científico, sobre la empresa de comunicación.

Durante tres cursos académicos (entre 1995-96 y 1997-98), asumí el reto de profundizar en el conocimiento de los nuevos planteamientos de la Ciencia Económica, la metodología de las Matemáticas y sus utilidades en la Economía, los métodos y nuevos programas de la Estadística, el Sistema Financiero Europeo, el desafío tecnológico, la productividad y el empleo, el desarrollo local, etc.



I. Preámbulo.

El trienio de estudio y el contacto profesional con otras realidades económicas próximas (especialmente, el mundo de la pequeña y mediana empresa en Andalucía) despertaron el interés de este doctorando por otras líneas de investigación inexploradas en nuestra Comunidad. Así, aconsejado y dirigido por el Dr. D. José Vallés, centré mi trabajo encaminado a obtener la suficiencia investigadora en el desarrollo y resultados del “Capital Inversión y Capital Riesgo para Pyme de Andalucía en la Unión Monetaria Europea”, con el que acredité aquélla en marzo del 2000. Cimentando lo que más adelante debía ser mi Tesis doctoral.

Pero en septiembre de 2000, el ejercicio profesional me llevó a la Dirección General de la Empresa Pública Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), introduciéndome en el apasionante y complejo universo del Audiovisual. Unos meses después, la profesora Dra. Dña. María José Vázquez Cueto, una de cuyas líneas de su fecunda investigación se ha venido centrando en la situación económica y social de la mujer, me pidió datos de la RTVA para incorporarlos a las Estadísticas de Género que publica periódicamente el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA).

Mientras no ocultaba la curiosidad natural de una científica e investigadora interesándose por diversos aspectos de la RTVA, la profesora Vázquez Cueto me encendió la luz con una pregunta que, en realidad, era sugerencia y espero de su amabilidad que no le importune mi revelación: “¿Por qué no hace usted la Tesis doctoral sobre la televisión? Creo que sería una interesante aportación para la comunidad científica”.

A partir de ese momento, la interrogante resucitó aquella original pasión investigadora que me había conducido a los Estudios de Doctorado.

El mar de dudas en el que me había sumergido la 'sugerencia' de la profesora Vázquez Cueto, se tornó diáfano y desafiante horizonte, cuando el profesor Dr. D. José Vallés, que había aceptado dirigir mi Tesis futura, reforzó y justificó con más razones el argumento breve, directo, irrefutable, de la catedrática del Departamento de Economía Aplicada III, que él dirige.

El Capital Riesgo puede esperar y la comunidad científica tendrá ocasión de decir si mereció la pena el cambio de planes. Pero ya, en todo caso, la carga de la prueba será responsabilidad sólo de este doctorando.

En el capítulo de agradecimientos, es justo que cite a Antonio Martín Lupión, por su valiosa aportación en el estudio de los sistemas (de las televisiones públicas) de referencia y por ayudarme a afianzar jurídicamente una de las propuestas fundamentales de esta Tesis.

Al Dr. D. José Vallés, mi director de Tesis, por todo y, especialmente, por alumbrarme la visión macroeconómica del problema.

A los entes públicos de televisión que me han facilitado documentos e informaciones, en algunos casos inéditos, muy importantes para construir esta Tesis.

A la empresa pública RTVA, que me dio la oportunidad de conocer por dentro el sector audiovisual.

A Lola Fernández, que le puso el alma al diseño y edición del trabajo.

II. Introducción, metodología y fuentes.

La investigación y el análisis económico sobre los medios de comunicación no se ha iniciado de forma sistemática, con algunas excepciones, hasta la década de los 80.

Una encastillada línea de pensamiento jurídico, sociológico y político venía soslayando el análisis económico de un sector y un mercado, el de la comunicación, conceptualizado y asociado más a sus facetas simbólicas y artísticas, incluso cuando sus diversas actividades y expresiones se producían y dependían cada vez más de procesos industriales.

El dominio de este pensamiento, no exento de un cierto paternalismo, sobre las industrias culturales (entre las que la televisión se configura como tal por antonomasia) explicaría este retraso de la investigación y del análisis económico sobre la televisión, a pesar de que la realidad iba exhibiendo fenómenos nuevos, e insuficientemente analizados, como el desmoronamiento de los monopolios estatales de la televisión y la valoración de los principios mercantiles cuya aplicación imponía tanto el despliegue de la televisión privada como, por necesidad, los reajustes en las propias televisiones estatales.

Creemos necesario avivar la investigación sobre una materia que demanda hoy una mayor esfuerzo de observación y análisis y que carece, todavía en España, de un masa crítica suficiente de investigadores.

Este panorama deficitario de la investigación económica sobre la televisión nos impulsó a emprender, a partir de la experiencia atesorada en la dirección de una empresa pública de radio y televisión, esta Tesis doctoral que trata, a partir de la aplicación de la metodología científica, de extraer conclusiones sobre la realidad observada y apuntar propuestas y condiciones para un modelo de financiación de las televisiones públicas en España.

II. Introducción, metodología y fuentes.

El intenso debate económico, político y social suscitado en este tiempo en torno a las televisiones públicas (la presente será, como anticipan muchos, la 'legislatura del Audiovisual') abona también la oportunidad de esta investigación sobre una industria que crece a ritmos del 5% desde 1997, pero que no ha despejado las incógnitas e incertidumbres que la atenazan, ni configurado un mapa organizado y racional que, cuando menos, dé seguridad y estabilidad a los operadores.

En la primera parte de esta Tesis, hemos tratado de diseccionar el "marco general" de la televisión, partiendo de las hipótesis que han permitido a autores de contrastada solvencia formular teorías sobre el servicio público de televisión, las industrias culturales y el escenario de la televisión digital terrestre, que se halla en el periodo de ensayo.

En la segunda parte, ofrecemos, primero, la arquitectura de esta Tesis, que asienta sus pilares en el método inductivo: la investigación nos ha permitido aflorar los sistemas de financiación de televisiones públicas de veinte países de referencia, pertenecientes a Europa, América del Norte y Oceanía. El criterio seguido para seleccionar los países y operadores públicos de televisión más allá de la UE ha tenido en cuenta los sistemas políticos, modelos de organización, culturas empresariales e iniciativas de diversificación mercantil de los países más avanzados, que pueden aportar experiencias aplicables a España, el objetivo de esta Tesis. De ahí el estudio de la televisión pública en Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda.

Además, junto al estudio de los sistemas de financiación vigentes (en algunos casos notables, en proceso de cambio), la investiga-

II. Introducción, metodología y fuentes.

ción se ha extendido a las diversas configuraciones empresariales y modelos de negocio implementados por los sistemas públicos de radiodifusión en la actualidad, que les abren nuevas vías, así como a los planes de incorporación a la televisión digital terrestre, que exigirán una aplicación financiera especial o una financiación extraordinaria en los próximos años.

De las experiencias observadas hemos extraído conclusiones que permiten establecer algunos principios generales, antes de radiografiar el complejo y desigual sistema de financiación de las televisiones públicas en España, que exige perentoriamente una reformulación. El déficit estructural y el importe de la deuda acumulada por las televisiones públicas (que afectan en números muy significativos a las cuentas públicas del Reino de España), así como el litigio planteado, con una tensión creciente, por las televisiones privadas, y la carencia de una legislación actualizada y coherente que regule el Audiovisual en nuestro país, están convulsionando al mercado e imponen la mayor urgencia al Estado.

La segunda parte culmina, aplicando el método deductivo, a partir de las hipótesis emanadas del conocimiento de los otros sistemas foráneos y del 'supuesto' español (informe de la IGAE, documentos de UTECA, Plan Marco de Viabilidad para RTVE, contratos-programas de CCRTV y EITB,...), con el estudio encaminado a proponer normas y coadyuvar a la toma de decisiones para formular un nuevo modelo que cumplan todas las restricciones del problema. De ahí emergen el planteamiento sobre las condiciones exigibles para la financiación pública de la televisión, el estudio sobre la tasa de conce-

II. Introducción, metodología y fuentes.

sionarios de televisión y la propuesta de limitar la publicidad en la franja de mayor consumo. Un esquema teórico, una norma y una medida efectiva que son fruto del análisis económico y de un sólido aval jurídico, cuya utilidad, una vez acreditada su validez científica, podría ser verificada, finalmente, mediante su aplicación, culminando así el esquema de la investigación desarrollada.

La tercera recoge las conclusiones y propuestas. Al respecto, debemos dos explicaciones:

- ◆ 1: Se trata, evidentemente, de un trabajo científico, desarrollado a partir de unas observaciones empíricas y de la doctrina más acreditada que emana de las aportaciones de muchos investigadores, empleando las herramientas de análisis de la Economía y del propio sector audiovisual.
- ◆ 2: Aunque el trabajo científico no puede descolgarse absolutamente de los 'juicios de valor', que condicionan también los métodos y las teorías formuladas por las ciencias sociales, las propuestas de esta Tesis se han procurado desembarazar de cualquier servidumbre política y de los efectos que pudieran derivar de la misma. Son coherentes y defendibles, en el análisis económico. Su implementación corresponde a quienes tienen la facultad de tomar las decisiones que afectan a la colectividad y a un complejo universo de intereses, es decir, a quienes gobiernan, sopesando un conjunto de variables con múltiples vectores, más extenso que el cuerpo de las aportaciones (principios, hipótesis, modelos y teorías) científicas.

II. Introducción, metodología y fuentes.

Las fuentes utilizadas aparecen en el Anexo I:

A) Bibliografía: hemos consultado y registrado citas de más de un centenar de autores, que avalan con la calidad científica de sus trabajos las posiciones mantenidas en esta Tesis.

B) Hemos consultado y reflejado en nuestra investigación decenas de documentos, anuarios, informes estadísticos y textos del rico acervo comunitario, imprescindibles para conocer hoy la realidad y la ordenación a escala nacional e internacional de las televisiones públicas.

C) Las leyes vigentes que regulan hoy el Audiovisual en nuestro país, más de treinta textos del máximo rango normativo, nos han servido para construir el edificio jurídico de esta Tesis. Asimismo, los marcos legales de los diferentes países investigados nos han servido de referencia básica en el análisis de los sistemas de financiación de las televisiones públicas foráneas, junto a la información suministrada por los propios entes y compañías, que nos han permitido ofrecer datos actualizados, proyectos y planes estratégicos de las mismas hasta ahora inéditos.

D) Internet ha sido, lógicamente, una fuente muy valiosa también en esta investigación. Hemos capturado información de muchas decenas de sitios Web, entre los que hemos anotado los más consultados, que son a la vez las direcciones de mayor interés para quienes deseen transitar por esta apasionante línea de investigación.

Finalmente, nos ha parecido metodológicamente conveniente incluir en la Tesis un Glosario de términos y acrónimos (Anexo II), que faciliten a un futuro lector interesado la comprensión de vocablos, tecni-

II. Introducción, metodología y fuentes.

cismos, conceptos y siglas propios de la 'jerga' del Audiovisual, con los que todavía no todo el mundo está 'familiarizado'.

Sin prejuzgar el acierto y la valoración de nuestra investigación y de sus conclusiones y propuestas, que pueden ser refutables pero, a nuestro juicio, son coherentes, creemos haber puesto a disposición de la 'comunidad científica', para eventuales investigaciones presentes o futuras, un repertorio de información muy útil, que estaba disperso, inédito y, en algunos supuestos, de difícil accesibilidad.

PRIMERA PARTE:

El marco general.



III. La Televisión como servicio público.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

III.1. Naturaleza y significado del medio televisión.

Manuel Castells, uno de los más reconocidos expertos mundiales sobre la Sociedad de la Información (la Sociedad red), recuerda en su reputada obra 'La era de la Información'¹ que en torno al año 700 a.C., tuvo lugar en Grecia un gran invento: el alfabeto. Destacados estudiosos del mundo clásico, como Havelock², han sostenido que esta tecnología conceptual constituyó el cimiento para el desarrollo de la filosofía y la ciencia occidentales tal y como las conocemos en la actualidad... Este decisivo momento histórico fue preparado por unos 3.000 años de evolución en la tradición oral y la comunicación no alfabética, hasta que la sociedad griega alcanzó lo que Havelock denomina un nuevo estado mental, "la mente alfabética", que indujo la transformación cualitativa de la comunicación humana.

Sin embargo, el nuevo orden alfabético, aunque permitió el discurso racional, separó la comunicación escrita del sistema audiovisual de símbolos y percepciones, tan importante para la plena expresión de la mente humana, como advierte Castells. Luego, Johann Gutenberg reforzaría con la imprenta, a mediados del Siglo XV, esta posición.

"De modo que al establecerse implícita y explícitamente –dice Castells– una jerarquía social entre la cultura alfabetizada y la expresión audiovisual, el precio pagado por fundar la práctica humana en el discurso escrito fue relegar el mundo de sonidos e imágenes a los bastidores de las artes, para ocuparse del dominio privado de las emociones y del mundo público de la liturgia. Por supuesto, la cultura audiovisual se tomó

¹ Manuel Castells. La era de la Información. Vol. 1 La Sociedad Red, capítulo 5. Pag. 399. Alianza Editorial. Madrid, 1997. Segunda edición, 2000.

² Eric A. Havelock. The Literate Revolution in Greece and its Cultural Consequences. Pags 6-7. Princeton University Press. Princeton. 1982.

III. La Televisión como servicio público.

una revancha histórica en el siglo XX, primero con el cine y la radio, y después con la televisión, superando la influencia de la comunicación escrita en las almas y los corazones de la mayoría de la gente. En efecto, esta tensión entre la comunicación alfabética noble y la comunicación sensorial e irreflexiva subyace en la frustración de los intelectuales opuestos a la influencia de la televisión, que sigue dominando la crítica social de los medios de comunicación de masas”³.

Esta tensión dialéctica entre la cultura literaria o las formas de comunicación escrita, y la audiovisual, subrayando los efectos perversos de la televisión, ha llevado a algunos a hablar apocalípticamente del ‘declive de la cultura verbal y la creación literaria’. Para el escritor Luis Goytisolo⁴, “la televisión primero, el ordenador después, y ahora la convergencia telemática, son los causantes de la muerte de la literatura, o de la creación literaria. Los nuevos medios han terminado con la era de la cultura verbal”.

La evolución de los medios de comunicación de masas, estructurados en torno a la televisión, hacia la globalización y la descentralización fue prevista en los años 60 por McLuhan, el gran visionario que revolucionó la teoría de la comunicación con su ‘Aldea global’. La irrupción de la televisión en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial alumbró una galaxia de la comunicación, siguiendo la terminología mcluhiana. No es que los otros medios de comunicación desaparecieran, sino que fueron reestructurados y reorganizados en un sistema cuyo núcleo lo componían, como apunta Castells, válvulas y cuyo atractivo rostro era una pantalla de televisión⁵.

³ Castells, 2000. Op. cit. Pag. 400.

⁴ Luis Goytisolo, El declive de la cultura verbal. El País 3/3/2001.

⁵ Para conocer el universo y el pensamiento de Marshall McLuhan, interesa especialmente *The Gutengerg Galaxy...* (1962) y su obra póstuma, M. McLuhan, M., y B.R. Powers (1989): ‘The global village..’.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

La televisión se ha convertido hoy en el epicentro cultural de nuestra sociedad (Williams, 1974) y no todo el mundo entiende bien que se trata de un nuevo medio, caracterizado por su capacidad de seducción, su simulación sensorial de la realidad y su fácil comunicabilidad con el menor esfuerzo mental. La hipótesis de Neuman⁶ explicaría la prevalencia y dominio rápido de la televisión: "El descubrimiento clave de la investigación de los efectos educativos y publicitarios, que debemos tener en cuenta para comprender la naturaleza del aprendizaje mediocre en lo que respecta a política y cultura, es simplemente que la gente se siente atraída por el camino más fácil". Basa su interpretación en las teorías científicas que destacan los costes psicológicos de la obtención y procesamiento de la información, aliada con las condiciones de la vida hogareña tras la jornada de trabajo. Otros lo interpretan simplemente como el "síndrome del mínimo esfuerzo" o la consecuencia del instinto básico de una audiencia perezosa (Castells).

Postman⁷, distinguido investigador de los medios de comunicación, considera que "la televisión representa una ruptura histórica con la mente tipográfica. Mientras que la imprenta favorece la exposición sistemática, la televisión se adapta mejor a la conversación ocasional... El entretenimiento es la supraideología de todo discurso en la televisión. No importa qué se represente o desde qué punto de vista, la presunción general es que está ahí para nuestra diversión y placer".

Según el profesor Imbert⁸, "la extensión de los medios audiovisuales ha traído consigo el paso de una economía de saber a una econo-

⁶ W. Russell. Neuman. The future of Mass Audience. Pag. 103. Cambridge University Press. Nueva York. 1991.

⁷ Neil Postman. Amusing ourselves to death: public discourse in the age of show business. Nueva York, Penguin Books. 1985. Pag. 89. Edición castellana: Divertirse hasta morir. Barcelona. 1991.)

⁸ Gérard Imbert. El zoo visual. Pag. 38. Gedisa. Barcelona. 2003.

III. La Televisión como servicio público.

mía del ver que consagra la primacía de lo visual, como modo de ver de sentir, de representar y percibir/transmitir la realidad. Baudrillard (1990) ha hablado al respecto de 'hipervisión' para referirse a esta proximidad total que establece la mirada con lo que se ve y que caracteriza las nuevas formas de comunicación".

Una de las cuestiones más controvertidas en el estudio de la televisión, especialmente sobre la teoría de los efectos y de la audiencia, deriva, como advierte Lorenzo Vilches, de una "cierta visión elitista sobre la televisión, debido en parte al origen literario universitario de muchos teóricos y en parte a que la misma teoría crítica (de origen marxista) encierra una visión elitista de la televisión y de la propia realidad social. Una de las expresiones más extendidas es aquella que define a la televisión como un sistema centralizado para contar historias (storyteller). Con ella se trata de decir algo diferente de una televisión que sólo ha sido visualizada como productora de efectos sociales, casi siempre dañinos, para resituarla en cambio como una expresión cultural acorde a los tiempos de la modernidad. Es un concepto vecino del que abandera la escuela de Frankfurt y, en particular Williams, para quien la televisión es un sistema centralizado que relaciona y que une a personas que viven aisladas y que de este modo viven en una comunidad imaginaria. La población se ha convertido en audiencia de televisión y sobre ella se sustenta la sociedad suburbana"⁹.

La televisión como agente socializador, señala Imbert, "cumple una función de refuerzo más que de aprendizaje social; contribuye a consolidar el imaginario colectivo más que a activar mecanismos de distanciamiento con lo emotivo. (...) Hoy domina la producción televisiva un imaginario de la diversión: hay que pasarlo bien, aunque sea haciendo

⁹ Lorenzo Vilches. La migración digital. Pag. 190. Gedisa. Barcelona. 2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

del discurso televisivo un mundo de ilusiones, de proyecciones fantasmáticas, una 'cámara de eco' del imaginario colectivo.(...) Y aunque el discurso televisivo cumpla una función socializadora, no lo hace desde el discurso racional, desde el conocimiento, sino desde la seducción, desde lo emotivo, desde los relatos más que desde los discursos, desde su propia realidad y desde la realidad imaginaria que despierta en el espectador"¹⁰.

La seducción y la emotividad son la antesala de la fascinación, como advierte Ferrés: "La fascinación que los personajes y las situaciones ejercen sobre el espectador proviene del hecho de que le pone en contacto con lo más profundo y oculto de sus tensiones y pulsiones, de sus conflictos y anhelos, de sus deseos y temores. La televisión seduce porque es espejo, no tanto de la realidad externa representada cuanto de la realidad interna del que la contempla"¹¹.

La televisión es un fenómeno social y cultural, imprescindible en cualquier análisis del mundo actual. La televisión formula el lenguaje de la comunicación social. Sobre su influencia en la conducta social y en el pensamiento hay una gran controversia entre los investigadores.

Para Umberto Eco, uno de los temas claves en el análisis de los medios de comunicación de masas reside en la interacción del emisor y el receptor en la interpretación del mensaje. Los investigadores han escudriñado en lo que llaman la audiencia activa, que interpreta los mensajes de los medios individual, colectivamente o a través de la acción política. Umberto Eco ofreció en 1977 su siempre aguda perspectiva, en este caso con el trabajo que tituló preguntándose: ¿Tiene la audiencia efectos perniciosos sobre la televisión?

¹⁰ Imbert. Op. cit. Pag. 46.

¹¹ Joan Ferrés. Televisión subliminal. Socialización mediante comunicaciones inadvertidas. Paidós. Barcelona. 1996.

Y reflexionaba así¹²: “Dependiendo de las circunstancias socioculturales, existen diversos códigos o, mejor, reglas de competencia e interpretación. El mensaje tiene una forma significativa que puede llenarse con diferentes significados [...] Así que surgió la sospecha de que el emisor organizaba la imagen televisiva en virtud de sus propios códigos, que coincidían con los de la ideología dominante, mientras que los destinatarios la llenaban con significados ‘aberrantes’ según sus códigos culturales particulares”.

La consecuencia es, según Eco, que “no existe una cultura de masas en el sentido imaginado por los críticos apocalípticos de las comunicaciones de masas, porque este modelo compite con otros (constituidos por vestigios históricos, cultura de clases, aspectos de la cultura ilustrada transmitidos mediante la educación, etc.)”.

Por otra parte, las relaciones entre la cultura y la televisión no son simples, y reflejan los vínculos que existen entre las artes y la comunicación. No existe una definición única comúnmente aceptada de cultura. Como escribe con acierto Jacques Rigaud, exaltar la vocación cultural de los medios audiovisuales es una cosa, definir en términos prácticos su misión es otra.

Rigaud¹³ distingue tres niveles de acción de los medios de comunicación en materia de cultura. Así, la radio y la televisión deben hablar de las artes y de la cultura, difundir las obras y productos culturales existentes y apoyar, por último, la creación de obras originales: teatro, conciertos, y además espectáculos de música popular o de variedades. La radio y televisión pública debe también, en efecto, presentar emisiones de diversión destinadas al gran público. Pero debe hacerlo de otra manera,

¹² Umberto Eco. *Dalla periferia dell'impero* (1977), citado en... (1994). Pags. 90 y 98.

¹³ Jacques Rigaud, *Libre culture*. Gallimard (Le débat). París 1990.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

distinguiéndose de los medios de comunicación comerciales. Podemos esperar que los programas del servicio público dejen su marca. Es posible presentar juegos, por ejemplo, que informen al mismo tiempo que divierten...

Pero no se debe tampoco exagerar la misión educativa de la radiodifusión pública y hay que tener presente, como escribe Rigaud y recoge el informe del Consejo Mundial de Radio y Televisión, que "los medios de comunicación, y la televisión en particular, no son cursos nocturnos".

El investigador francés Michel Souchon¹⁴, cuando habla de un "malentendido permanente", se refiere a "la cultura patrimonial que buscan unos, la cual da acceso a las grandes obras de la humanidad, y a la cultura presente de los otros, que permite comprender un poco mejor el mundo y los hombres".

Cualquier identificación reduccionista del fenómeno de la televisión distorsiona el análisis. Porque la sustancia de la televisión no se agota en su alta responsabilidad pública ni en su función de preservar valores y cohesionar el orden social. Y cuando se analiza la televisión, hay que tener en cuenta muchos factores que la identifican y condicionan.

"Hoy la televisión no sólo ha sustituido a los grandes mediadores culturales (familia, escuela, intelectuales) sino que, de alguna manera, ha sustituido una realidad por otra: a un déficit de intercambio en el ámbito social, a los fallos de representación en el espacio público, les sustituye una 'comunicación representada', proyectada virtualmente en la pantalla mediática"¹⁵.

¹⁴ M. Souchon. *Télévision et culture. Jalons et anecdotes pour servir à l'histoire d'un malentendu*, en *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruselas, Universidad Libre de Bruselas. 1995.

¹⁵ G. Imbert. *Op. cit.* pag. 76.

III. La Televisión como servicio público.

Martín-Barbero, analizando 'la experiencia audiovisual y el des-orden cultural', invita a evaluar la siguiente realidad: "nos encante o nos dé asco, la televisión constituye hoy a la vez el más sofisticado dispositivo de moldeamiento y deformación de la cotidianeidad y los gustos de los sectores populares, y una de las mediaciones históricas más expresivas de matrices narrativas, gestuales y escenográficas del mundo cultural popular, entendiendo por éste no las tradiciones específicas de un pueblo sino la hibridación de ciertas formas de enunciación, ciertos saberes narrativos, ciertos géneros novelescos y dramáticos de las culturas de occidente y de las mestizas culturas de nuestros países (con estos últimos se refiere a los latinoamericanos. Martín Barbero, doctor en Filosofía por la Universidad de Lovaina reside en Colombia, donde desarrolla su labor docente)"¹⁶.

Y abundando en su línea discursiva, continúa citando a Haro Tecglen cuando escribió que "hemos pasado muchos años, o siglos, defendiendo la idea de que un jornalero tiene el mismo derecho a elegir a su gobierno que un sabio nuclear (con otra moral quizá tiene más) para negarle ahora el derecho a escoger su programa de televisión" y que "el alejamiento de las élites del medio televisivo cierra el círculo y anima a los programadores a ser cada vez más burdos, creyendo así abarcar a más personas"¹⁷.

Y Martín-Barbero termina su raciocinio advirtiéndole que "nuestra crítica del rencor de los intelectuales apunta a desmontar ese círculo, que conecta en un solo movimiento la 'mala conciencia' de los intelectuales y la 'buena conciencia' de los comerciantes de la cultura, y a la incompreensión de las ciencias sociales hacia la televisión".

¹⁶ Jesús Martín-Barbero y G. Rey. Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva. Pag. 18. Gedisa. Barcelona. 2004.

¹⁷ Eduardo Haro Tecglen. El círculo vicioso. Babelia. El País. 20 de noviembre de 1993.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

Para cerrar este epígrafe, algunas reflexiones de Dominique Wolton, director del Centre National de Recherche Scientifique (CNRS), sociólogo francés, uno de los más acreditados investigadores sobre la Comunicación, recogidas de un texto ya clásico, 'Elogio del gran público'¹⁸:

"Lo característico de la televisión consiste en ser un objeto que no deja a nadie indiferente, que continúa siendo el centro de controversias políticas desde su aparición, de polémicas continuas, ya sea respecto de su condición pública o privada, ya sea por el nombramiento de sus directores, ya sea por el control de la información, ya sea por su influencia supuesta o real sobre la sociedad. La televisión se encuentra entonces aprisionada entre discursos pasionales y políticos que no contribuyen, ni los unos ni los otros, a crear una lógica del conocimiento". (Pags 47-48).

"El discurso cotidiano del público es generalmente crítico porque siempre hay un desfase entre lo que éste espera y lo que realmente le aporta la televisión. Al comentar lo que vieron, los espectadores emiten juicios sobre la televisión. Este doble movimiento de recepción y de discusión prueba no solamente que los espectadores no son pasivos sino además que saben criticar y juzgar la televisión. Es entonces, como lo escribimos en *La folle du logis*, cuando "la televisión es el instrumento más democrático de las sociedades democráticas". (Pags. 54 y 55).

Y, finalmente, "la televisión, como se dice con frecuencia, es el 'espejo' de la sociedad. Si la televisión es su espejo, eso significa que la sociedad se ve en ella –en el sentido fuerte del pronombre reflexivo–, significa que ésta le ofrece una representación de sí misma. Y al hacer que la sociedad reflexione sobre sí misma, la televisión crea en ella no solamente una imagen y una representación sino que ofrece un vínculo (social) a todos aquellos que la miran simultáneamente". (Pag. 129).

¹⁸ D. Wolton. Elogio del gran público. Una teoría crítica de la televisión. Gedisa. Barcelona. 1995.

III.2. El concepto de servicio público y su evolución doctrinal.

El concepto de servicio público emerge de la jurisprudencia francesa, a raíz de los Arrêts Blanco, Thérond y Terrier, dictados por el Consejo de Estado francés en la segunda mitad del S.XIX y principios del XX, que crean una corriente doctrinal, la Escuela del Servicio Público o Escuela de Burdeos, cuyos principales teóricos serán Leon Duguit y Gastón Jézé. Nace así una nueva noción de Estado, sustentado en su actividad administrativa de prestación, que acaba con la construcción basada en la soberanía. "La puissance souveraine ya no es elemento esencial del Derecho Público. La personalidad del Estado tiene un campo muy limitado que se reduce al tráfico jurídico. El poder de dominación existe, pero no es un derecho subjetivo del Estado, sino ante todo una función social. Esta función es en el fondo el servicio público"¹⁹.

Se acuña así, con sucesivas aportaciones de ilustres administrativistas, la definición clásica de servicio público, como actividad prestada por la Administración para satisfacer el interés general a través de un procedimiento especial de Derecho Público.

Esta concepción se tambalearía más tarde cuando la propia jurisprudencia francesa abre nuevas perspectivas al admitir la aplicación de un régimen jurídico privado a los servicios públicos, desterrando la exclusividad del régimen público en esta actividad administrativa o permitiendo la satisfacción de intereses generales a través de personas particulares. Ello echa por tierra la pretensión de la Escuela de Burdeos de fundamentar en el concepto de servicio público la construcción del Derecho Administrativo.

¹⁹ Leon Duguit. Las transformaciones del Derecho Público. Madrid. 1926.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

La evolución de la teoría del servicio público en la doctrina española, que con tanto rigor abordó Martínez Marín²⁰, desde Adolfo Posada (Tratado de Derecho Administrativo, 1923) a Jordana de Pozas (1924), Royo Villanova (1942) y Alvarez-Gendín (1944), bebe inicialmente de los postulados de la Escuela de Burdeos, rompe con los mismos durante el régimen del general Franco y afianza, en la Constitución Española de 1978, un modelo propio que, con una admitida fórmula de compromiso y cierta ambigüedad, reconoce la libertad de empresa (artículo 38), contempla el papel de la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128) y posibilita al Estado la planificación de la actividad económica mediante ley (art. 131).

Este modelo ha suscitado una notable controversia entre los juristas sobre el alcance y las consecuencias de nuestra Carta Magna. Para algunos como Martín Rebollo²¹, el artículo 128.2 admite sólo que un servicio o sector esencial estatalizado sea gestionado por el Estado, es decir, no es posible la concesión. Para otros, como Garrido Falla²², "el concepto tradicional de servicio público económico en monopolio queda reservado para aquellos servicios esenciales que la ley reserve al sector público. Se niega con ello una posible clasificación entre servicios públicos esenciales, (los nacionalizables) y no esenciales pero concedidos en monopolio, estos últimos no están en la Constitución y chocan con el principio de libertad de empresa".

Elevándonos al ámbito europeo, no ha sido fácil para la UE, al abordar sobre todo la actividad industrial de los Estados, armonizar de forma pacífica las distintas concepciones latinas del servicio público, la

²⁰ Revista de Administración Pública, nº 41.

²¹ "De nuevo sobre el servicio público", RAP, nº 100-102, enero-diciembre 1983.

²² "El modelo económico en la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público". REDA, abril-junio, Madrid 1981.

III. La Televisión como servicio público.

germánica, la que practican los nórdicos y el modelo del Reino Unido, todas ellas desveladas con maestría por Thiry²³.

El debate es aún tan importante que la Unión Europea anda todavía tratando de encajar en el acervo jurídico y económico de la Comunidad los denominados "Servicio de Interés General", un término que no figura en el Tratado, aunque deriva de la expresión "servicio de interés económico general" (S.I.E.G.), empleada en el artículo 16, introducido por el Tratado de Amsterdam, y en el apartado 2 del artículo 86.

La trascendencia de este empeño comunitario se manifiesta en el documento titulado "Libro Verde sobre los Servicios de Interés General"²⁴, presentado por la Comisión Europea el pasado mayo de 2003, que pretende ser la antesala de una Directiva marco sobre los mismos.

Los servicios de interés general desempeñan, según advierte la Comisión Europea en el Libro Verde, "un papel cada vez más decisivo, como parte de los valores compartidos por todas las sociedades europeas y elemento esencial del modelo europeo de sociedad. La importancia que revisten estos servicios de cara a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos y la lucha contra la exclusión y el aislamiento sociales es crucial. A la vista de su peso específico en la economía y de su importancia de cara a la producción de otros bienes y servicios, su calidad y eficacia constituyen un factor de competitividad y de cohesión, sobre todo como polo para atraer inversiones hacia las regiones menos favorecidas. La prestación eficaz y no discriminatoria de servicios de interés general es asimismo condición sine qua non para garantizar el buen funcionamiento del mercado único y potenciar la integración económica en la Unión Europea. Además, estos servicios constituyen uno de los pilares de

²³ B. Thiry. *Services publics: conceptions et réalités en Europe, concurrence et service public*, Paris, 1995.

²⁴ COM (2003) 270 final.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

la ciudadanía europea, pues forman parte de los derechos que asisten a los ciudadanos europeos y brindan una oportunidad de diálogo con las autoridades públicas en el contexto de la buena gobernanza”.

Los servicios de interés general ocupan un lugar destacado en el debate político. En efecto, atañen a una cuestión crucial, la de determinar el papel que corresponde a los poderes públicos en una economía de mercado para garantizar, por una parte, “el buen funcionamiento del mercado y el respeto de las reglas del juego por parte de todos los agentes implicados y, por otra, para salvaguardar el interés general, especialmente la satisfacción de las necesidades esenciales de los ciudadanos y la preservación de los bienes públicos, cuando el mercado, por sí solo, no puede asegurar estos aspectos”.

Los Servicios de Interés General, que incluyen tanto los de naturaleza económica como no económica, abarcan actividades muy diversas que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones), pasando por otros S.I.E.G. como la gestión de residuos, el abastecimiento de aguas o los servicios públicos de radiodifusión, hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales, cuya organización, gestión y financiación ha dependido mucho de las tradiciones culturales, económicas, etc. de cada país.

Desde la segunda mitad de los años 80, la Comunidad Europea inició un proceso de apertura a la competencia de una serie de sectores que prestaban servicios económicos de interés general. A pesar de estos resultados objetivos de este proceso, los primeros pasos hacia la liberalización no han dejado de suscitar reservas. La Comisión ha explicado en reiteradas ocasiones las políticas comunitarias en este ámbito. Así, en una

III. La Televisión como servicio público.

primera Comunicación horizontal de 1996²⁵ describió el modo en que interactúan, en beneficio de los ciudadanos, las medidas comunitarias en los ámbitos de la competencia y la libre circulación, por una parte, y las responsabilidades en materia de servicio público, por otra, al tiempo que proponía que se incluyera entre los objetivos del Tratado la promoción de los servicios de interés general. Esta Comunicación fue actualizada por otra de 2000²⁶, en la que se apuntaba la necesidad de reforzar la seguridad jurídica de los operadores por lo que respecta a la aplicación a sus actividades de las normas sobre competencia y mercado interior. En 2001, vino a completar ambas Comunicaciones un Informe al Consejo Europeo de Laeken²⁷, con el que se pretendía despejar las dudas formuladas acerca de la viabilidad económica de los operadores a los que se han confiado tareas de servicio público. En dicho Informe se insistía en las garantías que ofrece el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, en la acción comunitaria y en la responsabilidad de los Estados miembros, sobre todo por lo que respecta a la definición de obligaciones de servicio público.

Las divergencias terminológicas, la confusión semántica y las diversas tradiciones existentes en los Estados miembros han provocado no pocos malentendidos en el debate a escala europea. Para describir los servicios de interés general se utilizan en los Estados miembros términos y definiciones diversos, como no podía ser menos si tenemos en cuenta las diferencias históricas, económicas, culturales y políticas que existen entre ellos. La terminología comunitaria procura tener en cuenta estas diferencias.

²⁵ «Los servicios de interés general en Europa», DO C 281 de 26.9.1996.

²⁶ «Los servicios de interés general en Europa», DO C 17 de 19.1.2001.

²⁷ COM (2001) 598 final de 17.10.2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

El término «servicios de interés general» no figura en el Tratado. En la práctica comunitaria, deriva de la expresión «servicios de interés económico general», que sí recoge el Tratado. Más amplio que este último, abarca los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público.

La expresión «servicios de interés económico general», utilizada en el artículo 16 y en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, no aparece definida ni en el Tratado ni en el Derecho derivado. Sin embargo, en la práctica comunitaria, se suele designar con este término aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones. Sin embargo, esta expresión abarca igualmente otras actividades económicas sometidas también a obligaciones de servicio público.

El Libro Verde que venimos citando aborda principal, pero no exclusivamente, cuestiones relacionadas con los «servicios de interés económico general», en consonancia con el propio Tratado, que se centra principalmente en las actividades económicas. La expresión «servicios de interés general» sólo se utiliza en el presente documento cuando el texto alude también a los servicios no económicos o cuando no es necesario precisar la naturaleza económica o no económica de los servicios a los que se hace referencia.

Los términos «servicio de interés general» y «servicio de interés económico general» no deben confundirse, en el acervo terminológico comu-

III. La Televisión como servicio público.

nitario, con la expresión «servicio público», un término más ambiguo que puede tener diversos significados y, por tanto, inducir a confusión. Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio en cuestión²⁸. Por esa razón, el Libro Verde no se utiliza ese término, aunque sí el de «obligaciones de servicio público», para aludir a las obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público, por ejemplo en materia de transporte aéreo, ferroviario y por carretera, o en el sector de la energía.

El término «empresa pública» también suele utilizarse, por lo general, para definir el régimen de propiedad del proveedor de un servicio. El Tratado CE prevé a este respecto una estricta neutralidad. Con arreglo al Derecho comunitario, es irrelevante que los proveedores de servicios de interés general sean públicos o privados; todos están sujetos a los mismos derechos y obligaciones.

Contrasta esta posición comunitaria con la que vimos antes al referirnos al modelo de la Constitución Española, más flexible y ambiguo, al reconocer tanto la libertad de empresa (art. 38) como el papel de la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128), posibilitando al Estado la planificación mediante Ley (art. 131).

²⁸ A menudo se confunden los términos “servicio público” y “sector público”. Con este último término, se hace referencia a todas las Administraciones Públicas y a todas las empresas controladas por autoridades públicas.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

III.3. La Televisión, servicio público y mercado.

En nuestro entorno europeo, la televisión nace como servicio público al asentarse, como dice Richeri²⁹, en cuatro pilares o ideas fundamentales, que se han combinado para justificar la presencia del Estado en la actividad televisiva y para orientar las funciones de servicio público.

Primero: Por un argumento de carácter técnico: gestionar ese recurso escaso que es el espectro radioeléctrico y que la menos avanzada tecnología disponible hace varias décadas imponía como "monopolio natural", de modo que el servicio público es concebido como una gran infraestructura técnica que debe garantizar el acceso universal.

Segundo: Porque al servicio público se asigna la tarea de responder a las necesidades informativas, educativas y de entretenimiento de los ciudadanos, además de preservar la cultura nacional y los valores de la civilización.

Tercero: Por la exigencia democrática de garantizar la participación cívica y el pluralismo.

Cuarto: Porque se atribuye a la televisión una función de interés general y de orden jurídico: asegurar el derecho constitucional a la libertad de expresión y de información.

Una interpretación singular es la que hace, desde una consideración jurídica, Muñoz Machado³⁰, para quien "el concepto de servicio público, aplicado a la programación televisiva, tiene bastante poco que ver con la idea tradicional de servicio público a la francesa. Esta última alu-

²⁹ Giuseppe Richeri. La transición de la televisión. Pag. 46. Barcelona. 1994. Richeri es uno de los más sobresalientes investigadores en el campo de las comunicaciones, autor también de "La televisión, entre servicio público y negocio" (1983).

³⁰ S. Muñoz Machado (edits): Derecho Europeo del Audiovisual. Discurso preliminar. Tomo I. pg.XX. Madrid. 1997.

III. La Televisión como servicio público.

de a una actividad atribuida a la titularidad de la Administración, supervisada y controlada por ésta, y sometida a un régimen jurídico particular, distinto del ordinario de derecho común. Su gestión puede ser directamente asumida por la Administración o encomendada a los particulares mediante concesión. El concepto de servicio público aplicado a la televisión alude, esencialmente, por el contrario, a los contenidos de la programación y apenas si tiene ninguna connotación orgánica (pertenencia a la titularidad de la Administración, referencia última al control público, etc.)". "Lo importante –añade—no es la naturaleza del órgano que emite, sino del programa que se difunde".

El concepto y la cultura del servicio público soldado al medio televisión está enraizado desde su origen en Europa. Como señala Blumler³¹, al referirse al "legado del servicio público", la programación europea, desde el principio, "se ciñe a un modelo de servicio público. Pese a las muchas diferencias constitucionales, lingüísticas, culturales y políticas entre los diversos países, hasta principios de los ochenta, la mayor parte de los servicios de televisión compartían una serie de características que los diferenciaban marcadamente del modelo predominante en los Estados Unidos, más orientado al mercado" (Blumler, 1993. Pag. 21).

Entre estas características, Blumler señala, en primer lugar, que los canales recibieron en Europa occidental, desde el comienzo, un mandato vagamente formulado pero de amplio alcance, en cobertura, diversidad y exhaustividad de la programación. Además, en segundo lugar, los sistemas de televisión pública europeos eran pluralistas, al dirigirse a audiencias múltiples y de todos los perfiles, y procurar una oferta de producción heterogénea (un modelo que difiere del auspiciado por el siste-

³¹ Jay G. Blumler, profesor en la Universidad de Maryland y en la Universidad de Leeds, donde dirige el Centro de Investigación Televisiva, es uno de los más reputados investigadores en esta materia. Su obra 'Televisión e interés público' (1993) es clásica en la doctrina científica sobre el audiovisual público.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

ma de financiación publicitaria, que trata de satisfacer al mayor número posible de una audiencia segmentada).

En tercer lugar, la televisión europea había sido estructurada en el conocimiento de las tensiones entre la cultura y el comercio, de ahí que se hiciera "un esfuerzo de mantener a raya a las fuerzas del mercado y asegurarse de que no dominaran indebidamente ni distorsionaran la programación". Como dice Sepstrup³², "mientras en los Estados Unidos la publicidad era tratada como invitada de honor, en Europa era una visita tolerada a la que se asigna un puesto más humilde en la mesa".

Pero la década de los ochenta trajo las televisiones privadas, las desregulaciones y las nuevas tecnologías (cable y satélite, sobre todo), que ampliaron la oferta de canales en progresión geométrica, desestabilizaron ese buen equilibrio histórico mantenido por las televisiones de la Europa occidental entre servicio público y mercado.

Hasta los más fervientes defensores del modelo de servicio público (alemanes, suecos,...) tuvieron que admitir al menos una mínima introducción de las fuerzas del mercado en el sistema reglado de televisión (véanse los capítulos sobre la publicidad y sobre la crisis).

Al fin y al cabo, se trataba de empresas, en algunos casos de grandes corporaciones que, por muchas obligaciones de servicio público que tuvieran, no podían cerrar los ojos como empresas al mercado en el que habitan: el mercado de las audiencias (los usuarios que también pueden ser clientes exigentes), de las tecnologías (que ensanchan las posibilidades de la oferta y de los servicios), de la publicidad, financieros,..., so pena de iniciar un camino descendente hacia la marginalidad.

³² Preen Sepstrup. The Electronic Dilemma of Television Advertising. European Journal of Communication, 1 (4). Pag. 383. 1986.

Pierre Musso³³ vaticinaba en 1989 que “el fenómeno de la desregulación en el audiovisual se va a desarrollar en lo sucesivo fuertemente en Europa, a tal punto que se vuelve hacia la ‘re-reglamentación’ o a que se interrogue sencillamente sobre ‘la regulación de la televisión’. Francia como Italia muestran, por vías diferentes, que la regulación en curso del audiovisual conduce a nuevas divisiones de zonas de influencia. No se trata sólo de un reparto de las cuotas de mercado sino de una redistribución de cartas, de naturaleza político-económica. Es por lo que se puede hablar de una ‘economía política’ del audiovisual, hasta aquí pilotada por el Estado vía sector público y, en adelante, entrenada por el mercado, vía empresas de comunicación. La televisión se encuentra en el tránsito de una regulación con dominio estatista hacia otra con liderazgo empresarial. Del Estado a la empresa”.

Los monopolios de radiodifusión con responsabilidades de servicio público se establecieron, como recuerdan el danés Karen Siune y el sueco Olof Hultén³⁴, sobre todo en Europa Occidental y, a través de los años, la definición de servicio público fue cambiando llegando a ser más amplia, en sintonía con los cambios políticos y sociales en Europa, aunque ha habido siempre diferencias de opinión en los distintos países a la hora de precisar el concepto y las funciones. El ‘viejo orden’ de la radiodifusión pública en Europa en los primeros años 90 se encarnó, según el esquema de Siune y Hultén, en los siguientes elementos para definir el servicio público:

A) Una cierta forma de responsabilidad ante el público, más allá de las fuerzas del mercado, y realizada a través de alguna forma de organización administrativa.

³³ P. Musso y G. Pineau. La télévision entre l'État et le marché. Mediaspouvoirs, n° 14. 1989.

³⁴ K. Siune y O. Hultén. Does Public Broadcasting Have a Future?, pags. 24-25, en Denis McQuail and Karen Siune. Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce. Sage 1998.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

B) Una parte de financiación pública: los ingresos comerciales no están excluidos pero el beneficio se utiliza para una programación o servicio orientado a los objetivos, no para su propio bien (interés) como en el sistema comercial privado.

C) Una regulación (acotada) de contenidos, clasificados desde las reglas generales de equilibrio, imparcialidad y atención a los intereses de las minorías, a la proscripción de ciertas formas de publicidad, violencia y pornografía.

D) Servicio universal (en un sentido territorial), por el cual la audiencia está orientada más como ciudadanos que como consumidores.

E) Entrada regulada, es decir, límites al número de canales en competencia: el Estado no puede conservar su monopolio de radiodifusión pero puede intervenir para alcanzar los legítimos objetivos culturales y sociales del servicio público.

Con una visión de más alcance, referenciada en un entorno marcado por la globalización, Raboy³⁵ razona que "como alternativa al Estado está el mercado, la alternativa al servicio público de radiodifusión se construye como sector privado de radiodifusión; este paralelismo es lógicamente imperfecto así como políticamente miope. La globalización de los mercados es a la vez global y local (los productos globales se suelen producir en un solo lugar, distribuida por todo el mundo y consumida localmente, en todas partes). De la misma forma que el Estado nacional se queda aislado ente lo global y lo particular (Ellis, 1994), se queda aislado el servicio público de radiodifusión, lo cual podría expli-

³⁵ Marc Raboy, Public Service Broadcasting in the Context of Globalization. Pag. 5, en Public Broadcasting for the 21st. Century. University of Luton Press. 1996.

III. La Televisión como servicio público.

car el éxito de los servicios de especializados y las economías de escala, justificadas por la producción global en busca de los pequeños mercados locales. Sin embargo, es falso asumir que ya no hay una necesidad de un servicio público de radiodifusión; por el contrario, lo que demanda es una redefinición, como ha establecido John Elis (1994), porque sólo un servicio público de radiodifusión "antepone la agenda social a la agenda del mercado".

Y Raboy precisa más: "La 'elección crucial', como ha escrito Graham Murdock (1992), no está, como muchos comentaristas suponen, entre licencias y control del Estado, por un lado, y los mecanismos de mercado regulados mínimamente, por otro. Esta elección está entre las políticas diseñadas para dar un nuevo impulso a los sistemas de comunicación públicos que son relativamente independientes de ambos, el Estado y el mercado, y las políticas que van orientadas a marginarlas o erradicarlas. El objetivo es crear un nuevo tipo de espacio público de comunicación enraizado en un compromiso constructivo con estructuras emergentes de diversidad cultural y política"³⁶.

Desde la perspectiva española, Muñoz Machado observa que "la apertura de estos medios de comunicación al mercado, cuando se rompen los monopolios y aparecen los canales privados de televisión, se somete a un régimen singular. Frente a otros sectores liberalizados en que las reglas básicas de ordenación de la actividad se limitan fundamentalmente a preservar la libre competencia, en el caso de la televisión la competencia es también un principio fundamental de organización del mercado, pero al mismo tiempo existe una intervención pública justificada en la preservación de derechos y valores que no están presentes en

³⁶ Ibidem, pag. 9.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

otros sectores. La cuestión decisiva es saber cuáles son los límites de las regulaciones de la televisión justificados no por razones de mercado sino para la protección de otros derechos y valores constitucionales”³⁷.

Para algunos, la importancia del servicio de radiodifusión público es tal que, como escribió el británico Anthony Smith³⁸, refiriéndose a la BBC (British Broadcasting Corporation, considerada por muchos la cuna del servicio público), “ha sido quizás el más poderoso de los instrumentos de democracia social del siglo”.

³⁷ S. Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La televisión. Pag. 134. Civitas. Madrid. 1998.

³⁸ Anthony Smith, citado por Graham Murdock y Peter Golding, “Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europa”, en *The Journal of Media Economics*, vol. 12, nº 2, 1999.

III.4. El servicio público de televisión en España.

El primer texto normativo del que se tiene referencia rastreando en la historia para llegar a lo que es hoy el servicio público de televisión en España es la Ley de la Radiodifusión de 26 de junio de 1934, que estableció que "el servicio de radiodifusión nacional es función social y privativa del Estado", después de que en 1907 otra disposición legal autorizara al Gobierno para "plantar o desarrollar, valiéndose de entidades nacionales, los servicios de radiotelegrafía, cables y teléfonos".

Hay luego una serie de disposiciones provisionales u ocasionales que durante las siguientes décadas no tienen relevancia como antecedentes de la organización pública de la radio y la televisión en España. Hasta que un Decreto-ley de 19 de julio de 1951 crea el Ministerio de Información y Turismo, adscribiéndose luego al mismo la Dirección General de Radiodifusión, a la que se atribuyen las competencias sobre los servicios de radio y televisión.

En 1962, se crea la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, a la que se encomienda "la misión de estructurar, organizar y cuidar el funcionamiento del servicio público de radiodifusión de sonidos e imágenes".

Un Decreto de 11 de octubre de 1973 atribuye, finalmente, a "un servicio público centralizado denominado Radiotelevisión Española (RTVE)" las competencias sobre la Red de emisoras de Radio Nacional de España y Televisión Española. Este servicio público centralizado no tiene personalidad jurídica.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

Los primeros estudios monográficos sobre la televisión datan de los 70 y destaca entre ellos el publicado por De la Quadra Salcedo³⁹.

El siguiente momento trascendente sería ya la aprobación de la Constitución Española de 1978, cuyo artículo 20 reconoce y protege los derechos a la libertad de expresión, a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, al tiempo que encomienda a una ley futura la organización y el control Parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público. Asimismo, en su artículo 149, apdo. 27º, otorga al Estado la competencia exclusiva para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, ..., sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el texto legal que sustenta básicamente todavía hoy el servicio público de la radio y la televisión en España es la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, que pretende tener en cuenta todas las formas de televisión del momento y futuras: aunque entonces sólo existía la televisión estatal, se estaban fraguando proyectos de nuevos canales en las Comunidades Autónomas.

La regulación del sistema de televisión está inspirada en un principio básico que cimenta toda la Ley de 1980: "La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado"⁴⁰.

La asignación de la titularidad del servicio al Estado se justifica, en la Exposición de motivos, por entender que la televisión es "un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de

³⁹ Tomás de la Quadra Salcedo. El servicio público de la televisión. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1976.

⁴⁰ Un buen análisis del Estatuto se aborda por C. Chinchilla en 'La radiotelevisión como servicio público esencial' (1988). Una valoración más reciente y crítica la hace G. Fernández Farreres en 'El paisaje televisivo en España' (1997).

III. La Televisión como servicio público.

formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer”.

La Ley de 1980 trató de garantizar que la radio y televisión públicas estuvieran sólo al servicio del interés general, señalando los principios en los que se debían inspirar la actividad de “los medios de comunicación social del Estado”: básicamente, objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico; protección de la juventud y de la infancia; y respeto a los valores de igualdad y a los derechos y libertades que reconoce la Constitución.

Pero, como advierte Muñoz Machado⁴¹, “en ninguna parte del texto de la nueva Ley está definido en qué consiste el servicio público de la televisión”. “Esta omisión –añade– tendría consecuencias muchos años después, cuando irrumpen las televisiones privadas, se desata una feroz competencia por las audiencias y por cuota del mercado de la publicidad, y la televisión pública debe emular pautas de programación de las cadenas comerciales, mientras recibe financiación pública para cumplir su misión de servicio público”.

Habría que esperar hasta la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a la que nos referiremos luego, que modifica la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión, para encontrar una definición legal del servicio público televisivo.

⁴¹ Santiago Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La televisión. Pag. 39. Civitas. Madrid, 1998.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

La gestión del servicio público de radiodifusión (se refiere a la sonora) y televisión se encomienda por la Ley 4/1980 al ente público RTVE, que la lleva a cabo a través de las Sociedades estatales Radio Nacional de España y Televisión Española, cuyos capitales sociales pertenecen en su totalidad a RTVE y que operan con sometimiento al Derecho privado.

Ley del Estatuto de la Radio y la Televisión concretó, como veremos más adelante, en su capítulo sobre "Presupuestos y financiación" cómo debía financiarse el Ente Público RTVE y cómo Radio Nacional de España y Televisión Española. Mientras el Ente se financiaría "con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice", la financiación de RNE se cubriría con "subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado e ingresos comerciales propios", y la de Televisión Española se llevaría a cabo "mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la comercialización y venta de sus productos, una participación limitada en el mercado de la publicidad y, en su caso, mediante una tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravará la de los televisores en color".

La calificación de servicio público esencial de titularidad estatal de las radios y televisiones públicas se subraya tanto en el artículo 2.2 de la Ley 4/1980, como en el artículo 1 de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión y en las leyes autonómicas de creación de las radios y televisiones autonómicas. Por su parte la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, establece con claridad que: "Es objeto de la presente Ley regular la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión, cuya titularidad corresponde al Estado".

III. La Televisión como servicio público.

Sin embargo, la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, califica a la televisión local tan sólo de servicio público sin determinar su titularidad.

La calificación de la radio y de la televisión de servicio público incluye todas las modalidades de radio y televisión sea cual sea la tecnología utilizada por las mismas, a excepción de la televisión vía satélite. Y lo mismo puede decirse de la radiotelevisión por cable⁴². Sin embargo, la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, reguladora de las Telecomunicaciones por Satélite de modo expreso establece que: "Los servicios de telecomunicaciones para cuya prestación se utilicen de forma principal redes de satélites de comunicaciones no tendrán la consideración de servicio público".

Pero en todo caso (y dejando al margen la televisión vía satélite), de modo inequívoco, mediante ley, como exige el artículo 128.2 de la Constitución, se reservó a la titularidad pública la radiodifusión y la televisión, a los que se ha calificado de servicios públicos esenciales. Esta calificación tiene una considerable importancia pues siendo la radiodifusión un servicio público esencial puede ser prestado por el Estado directamente, o a través de otros entes o por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y, en su caso, por los particulares a través de concesión administrativa.

La caracterización de la radiodifusión y la televisión como servicios públicos que luce en el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 será objeto de polémica desde el primer momento y sigue siéndolo en lo que se refiere a televisión.

⁴² De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

La doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia de 31 de marzo de 1982) fue clara desde el primer momento, como advierte Linde de Paniagua⁴³. Por una parte, considera que los fines a los que la radiodifusión sirven como instrumento "están incluidos en lo que podíamos denominar canon de razonabilidad que debe darse en una actividad servicial para que pueda merecer la calificación de servicio público". La cuestión tiene cierta trascendencia en la medida en que, a partir de dicha jurisprudencia, "no se puede aceptar la calificación por los poderes públicos de una actividad como servicio público cuando no se acredite que la misma atiende necesidades de carácter general". Esto es, visto el tema desde otra perspectiva, la libertad de los poderes públicos para calificar una actividad como servicio público puede ser objeto de revisión judicial, que podrá entrar a considerar si la actividad en cuestión justifica la calificación de servicio público. En segundo lugar, el Tribunal es concluyente en que el sentido de que la circunstancia de que concurren en una actividad los requisitos materiales para que sea calificada de servicio público no significa que necesariamente deba ser calificada como tal. En efecto, del artículo 128.2 de la Constitución, ya citado y único que trata este tema, no se desprende para los poderes públicos la obligación sino la facultad de constituirlos que exigirá la ley cuando suponga la reserva de la actividad al sector público.

No obstante, la jurisprudencia constitucional en materia televisiva ha ido evolucionando, adaptándose a los tiempos y al entorno. De hecho, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1994, el Tribunal coloca un contrapunto o matiz muy importante en esta situación al considerar que la calificación de la televisión como servicio público no

⁴³ Enrique Linde Paniagua y J. M. Vidal Beltrán. Derecho Audiovisual. Pags. 226. Colex. Madrid, 2003.

III. La Televisión como servicio público.

puede ser un pretexto para eliminar la creación libre y el funcionamiento de empresas privadas fruto de las libertades de expresión y comunicación, cuando determinadas tecnologías, por ejemplo la televisión local por cable, no hacen imprescindible un régimen de servicio público.

De modo que puede concluirse: el Tribunal Constitucional no ha objetado la caracterización de la radiodifusión y la televisión como servicios públicos, si bien establece cautelas y admite otras posibilidades de futuro a disposición del legislador.

Una de las cuestiones más polémicas en relación con el servicio público es la relacionada con su contenido: ¿existen contenidos necesarios del servicio público, o los contenidos son indiferentes a la calificación de una actividad como servicio público? La respuesta la dio parcialmente, como recuerda Linde⁴⁴, la sentencia citada del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1982 al considerar justificada la configuración de la televisión como servicio público en razón a su condición de "vehículo esencial de información y de participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones y de medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean efectivas". Caracterización que luce en el preámbulo de la Ley 4/1980, que el Tribunal Constitucional considera plenamente justificada, que alcanza a todas las televisiones públicas o privadas (a salvo de las televisiones vía satélite).

La controversia jurídica y empresarial ha venido activando en los últimos años el debate sobre la necesidad de reformar la normativa vigente para ajustarla a los nuevos tiempos (el Estatuto de Radio y Te-

⁴⁴ Ibidem, pag. 227.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

levisión tiene ya más de dos décadas, en las que se han registrado cambios vertiginosos) y para eliminar las incoherencias y defectos técnicos que sufre.

Dicha reforma ha sido objetivo y compromiso de sucesivos Gobiernos en la última década, anunciando una Ley General del Audiovisual, sin que hasta la fecha, mayo de 2004, ninguno la haya llevado a cabo. Tan sólo se han acometido reformas parciales de la legislación sobre telecomunicaciones y sobre el audiovisual.

La reforma más importante, a los efectos de este Capítulo y de la propia Tesis doctoral, vino impulsada por la interpretación hecha por la Comisión Europea del Protocolo sobre el Sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anexo al Tratado de Amsterdam, mediante la Comunicación sobre "la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión"⁴⁵, donde se apunta "que es preciso establecer una definición oficial de misión de servicio público. Sólo cuando se proporciona una definición oficial podrá la Comisión evaluar si la excepción del apartado 2 de artículo 86 (del Tratado CE) es aplicable a sus decisiones con seguridad jurídica suficiente. La definición de misión de servicio público incumbe a los Estados miembros, que pueden tomar decisiones en la materia en el ámbito nacional, regional o local. En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de 'servicios de interés económico general'. Sin embargo, dada la naturaleza específica del sector de la radiodifusión, y teniendo en cuenta las disposiciones interpretativas del Protocolo, cabe considerar legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86

⁴⁵ COM (2001) 598 final, titulada "Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. 17 de octubre de 2001.

una definición “amplia”, que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia. Dicha definición sería coherente con el objetivo de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística. Del mismo modo, la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no son “programas” en el sentido tradicional, por ejemplo, los servicios de información en línea, en la medida en que atienden –teniendo también en cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital– las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad”.

Impelido por la doctrina comunitaria, el Gobierno español se aprestó a dar cobertura legal a las ‘advertencias’ de la Comisión Europea. Por ello, incluyó en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2002⁴⁶, una modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, que, por su interés, transcribimos a continuación:

■ Disposición adicional decimosexta.

Uno. Se modifica el apartado 3 del artículo 2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, que queda redactado de la siguiente manera:

“3. La organización, la atribución y definición de la función de servicio público y el control parlamentario del tercer canal regional previsto en el párrafo anterior, así como de la radiodifusión sonora y televisión

⁴⁶ Ley 24/2001, de 27 de diciembre de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

en el mismo ámbito territorial, se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 5 a 12 y 26 del presente Estatuto, y según Ley de la Comunidad Autónoma”.

Dos. Se modifica el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. La gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión se ejercerá a través del Ente Público RTVE, al cual se le encomienda, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la función de servicio público que queda definida de la siguiente manera:

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.

III. La Televisión como servicio público.

- ❑ 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 sectores de la 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 deberán 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 fomen-

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

to, 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”.

Tres. Se modifica el artículo 26 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, que queda redactado del siguiente modo:

“Se constituirá una Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que dispone el Reglamento de la Cámara. Esta Comisión ejercerá el control de la actuación del Ente Público RTVE y sus Sociedades, de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios, velando especialmente por el cumplimiento efectivo de la función de servicio público, definida y encomendada al Ente Público RTVE en el artículo 5.1 de esta Ley, y controlando su correcta aplicación.

III. La Televisión como servicio público.

A estos efectos, el Ente Público RTVE remitirá, con carácter anual, a dicha Comisión Parlamentaria, un informe sobre la ejecución de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones. Asimismo, presentará a la citada Comisión Parlamentaria la información que le sea solicitada para valorar el cumplimiento efectivo de dicha función de servicio público”.

Dicha reforma, emulada por las mismas razones por las televisiones autonómicas⁴⁷ tuvo por objetivo principal una redefinición de la función de servicio público, encomendada al Ente Público RTVE, y ha significado, en la interpretación de Linde Paniagua, que donde existía una sola función de servicio público para todos los operadores audiovisuales, han aparecido dos modelos de servicio público: el que presta la RTVE y los gestores del tercer canal, y el que gestionan los demás operadores a los que no es de aplicación el nuevo apartado 1 del artículo 5 de la Ley 4/1980.

Además, la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales para 2003 acometió otras reformas de alcance. Por una parte, modificó la Ley de Televisión Privada permitiendo que el capital de las sociedades concesionarias pueda estar en manos de un único socio, al suprimir la limitación existente en el artículo 19 de la Ley 10/1988 que fijaba en el 49% el límite capital de las sociedades concesionarias que podía ser titularidad, directa o indirecta, de una persona física o jurídica. No debe olvidarse que la limitación inicial de dicha Ley, antes de su reforma por la Ley 50/1998, era del 25%.

⁴⁷ Destacadamente, Ley 20/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2002, que obliga al Gobierno catalán a establecer un contrato-programa con la Corporación Catalana de Radio y Televisión, donde debe definir los contenidos y de los objetivos de la misión de servicio público; la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, de 21 de diciembre, que modificó la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública Radio y Televisión de Andalucía, definiendo con detalle la función de servicio público que encomienda a la RTVA; y la aprobación el 29 de octubre de 2002, por el Gobierno Vasco de un contrato-programa con EITB, la radiotelevisión vasca, cumpliendo una Resolución del Parlamento Vasco de febrero de ese año.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

Con esta reforma "se hace más necesario que nunca introducir sistemas de control eficaces del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que tienen los operadores privados de la radio y la televisión, con el fin de preservar el ejercicio de los derechos fundamentales concernidos en el audiovisual. Porque, no nos cabe duda, un sistema de accionariado concentrado, o único, como el que propicia la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2003 puede poner gravemente en peligro, más de lo que está en la actualidad, el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información, de no existir mecanismos internos que hagan prevalecer dichos derechos sobre los intereses empresariales de las sociedades concesionarias"⁴⁸.

Se da además la circunstancia de que la restricción dispuesta por la Ley 24/2001, para preservar el principio pluralista y la defensa de la competencia, prohibiendo a las personas físicas o jurídicas que participen en el capital social de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito estatal que puedan hacerlo en otras sociedades concesionarias de un servicio público de televisión, sea cual sea su ámbito de cobertura, ha sido eliminada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, asimismo de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado, que permite esa participación simultánea si la cobertura de la televisión autonómica o local no supera el 25% de la población de referencia.

Una aportación de gran interés sobre el servicio público de televisión en España ha sido la realizada por el Consell de l' Audiovisual de Catalunya (CAC), a requerimiento del Parlament de Catalunya y que ha servido de inspiración a la legislación catalana posterior y a la propia relación de la Generalitat con la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV).

⁴⁸ Linde Paniagua, 2003. Op.cit. Pag. 40.

III. La Televisión como servicio público.

El documento⁴⁹, presentado en junio de 2001 en el Parlament, aborda el marco competencial; la configuración inicial de los servicios de radio y televisión, su evolución y el impacto de la normativa europea; el audiovisual en el contexto de multimedia y de Internet; una nueva ley del audiovisual; modelo de financiación y de gestión; política de contenidos y estrategia de programación.

El CAC entiende totalmente necesaria la reconsideración de la idea de servicio público, o por lo menos de su alcance, ante la complejidad de medios actuales, porque es evidente que el marco jurídico del audiovisual no puede justificarse hoy sólo en la idea clásica y excluyente del servicio público y tiene que encontrar soluciones diversas y más flexibles para acomodar todas las piezas constitucionales afectadas en un panorama más complejo.

Todo apunta, pues, a que la técnica del servicio público, con la consiguiente "publicatio" que comporta, deberá tener un espacio más limitado que el presente y quedar reservada especialmente a unos medios de difusión determinados (los que se definen precisamente como de titularidad pública), y eso comportará al mismo tiempo una verdadera redefinición de las funciones consideradas de servicio público, en un contexto en parte liberalizado. En este momento, la apertura de un marco con protagonismo creciente de la iniciativa privada y restricciones en la financiación de los medios públicos abre la posibilidad de redefinir, sobre unas bases nuevas, el alcance y la finalidad de un servicio verdaderamente público. Servicio que tiene que ser básicamente expresión del deber y la responsabilidad que asume el poder público de garantizar directamente unas prestaciones de interés general para los ciudadanos: pluralismo, formación, cultura, información y entretenimiento de calidad, etc.

⁴⁹ La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. CAC. Barcelona. 2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

Especialmente relevante es la presencia de las comunidades autónomas que no se puede considerar solucionada, según el CAC, en la filosofía que hasta hoy ha inspirado el Estatuto de la Radio y la Televisión y la legislación complementaria. La lógica del servicio público estatal y la consideración de los terceros canales como un derecho de concesión solamente se entienden en un marco legal elaborado en un momento aún muy incipiente del desarrollo autonómico y que necesariamente debe rectificarse para reconocer a las comunidades autónomas un espacio para definir y decidir cómo gestionar el servicio público propio.

A la hora de definir la misión de servicio público, una de las primeras cuestiones que hay que resolver desde una perspectiva general es la de determinar si debe incluir las tres funciones clásicas de informar, formar y entretener, o bien si ha de limitarse a las dos primeras, renunciando al entretenimiento por considerar que en ésta no se da ningún componente de interés público.

La disyuntiva anterior plantea una opción política sobre la cual hay que tener en cuenta, a juicio del CAC, varios aspectos: en primer lugar, el marco comunitario no excluye expresamente la función de entretenimiento de la definición del servicio público y, en realidad, la admite implícitamente cuando considera que la programación de servicio público puede tener vocación diversificada y mayoritaria de audiencia. En segundo lugar, en el contexto del derecho comparado se ha optado normalmente por incluir las tres funciones citadas en la idea de servicio público. En tercer lugar, tampoco hay que olvidar que privar a los medios públicos de radiodifusión de la función de entretener (deportes, espectáculos, cine, concursos, etc.) puede tener el efecto de colocarlos en una posición claramente marginal. Finalmente, la concepción de la cultura y

III. La Televisión como servicio público.

de los servicios de interés público que excluyen el entretenimiento corresponde a una visión anacrónica e instrumental de la cultura, a menudo reducida sólo a algunos ámbitos del conocimiento y separada de lo que la antropología y los estudios culturales llaman las "formas de vida".

Por lo tanto, sería deseable que la programación de servicio público cumpliera las citadas funciones, siendo el aspecto distintivo respecto a los otros medios de gestión privada el elemento de la calidad de esta programación. La exigencia de servicio público tendría, pues, que focalizarse en esta dirección para conseguir unos estándares de calidad no condicionados por la necesidad imperiosa de conseguir la mayor audiencia. La función de entretenimiento de la televisión pública tendría que evitar la difusión de programas que por su contenido –y a pesar de su potencial éxito de audiencia– entrasen en contradicción con los valores que han de inspirar el comportamiento de los poderes públicos, especialmente en cuanto a la dignidad de la persona.

Bajo estos criterios, la definición de la misión de servicio público tendría que tomar como referencia los objetivos que ya en el año 1993 formuló la Unión Europea de Radiodifusión respecto al audiovisual público y que enumera como especificidades de los servicios públicos:

"Una programación para todos, un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas; un fórum para el debate democrático; libre acceso del público a los principales acontecimientos; una referencia en materia de calidad; una abundante producción original y un espíritu innovador; una vitrina cultural; una contribución al refuerzo de la identidad europea, como también a sus valores sociales y culturales: un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico".

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

El CAC, compartiendo estos objetivos de la UER en cuanto a las directrices que tendrían que inspirar la misión de servicio público de los medios públicos audiovisuales, propone la asunción de las funciones siguientes:

❑ **Función de preservación de las garantías democráticas:** Garantizar la expresión plural en las sociedades democráticas, asegurando la libre expresión y la confrontación de ideas; ser herramienta de cohesión social, garantizar el acceso universal y de información para todos los ciudadanos y equilibrar las tendencias monopolísticas en el ámbito de la comunicación y las telecomunicaciones.

❑ **Función informativa:** Garantía de respeto a la independencia profesional y al pluralismo.

❑ **Función económica:** Motor de la industria audiovisual y fomento de la innovación, la capacitación y la formación de capital humano.

❑ **Funciones estratégicas de desarrollo de las comunicaciones:** Equilibrio del sistema de comunicaciones en conjunto e impulso a los nuevos escenarios de la digitalización (cable, TDT, satélite) y de Internet.

❑ **Función política:** Estímulo de la participación de la ciudadanía en la vida política, con especial atención a las minorías.

❑ **Función social:** Oferta de programas de interés social, favorables al bienestar de las personas (salud, educación ambiental, empleo, mayores,..).

❑ **Función cultural:** Promoción y difusión del teatro, la danza, la música, el cine, la literatura, el arte y la arquitectura, entre otras, como áreas del conocimiento humano.

III. La Televisión como servicio público.

❑ **Función educativa:** Utilización de la televisión para finalidades educativas, tanto por lo que respecta a la educación permanente como al soporte al sistema educativo a todos los niveles.

❑ **Función divulgadora:** Relativa a la necesidad de socializar el conocimiento científico y técnico para garantizar la igualdad de oportunidades.

❑ **Función interrelacional:** Relativa a la puesta en contacto público de colectivos profesionales, sociales, culturales, políticos habitualmente inconexos.

❑ **Función identitaria:** Relativa a la creación de espacios audiovisuales para la proyección de las identidades culturales y lingüísticas que conviven y enriquecen nuestro país.

❑ **Función de calidad:** Desde la gestión hasta la programación, en términos estéticos, experimentales, pero también en términos de respeto y promoción de la creatividad sin interrupciones (publicitarias) ni manipulaciones. Para que la programación de calidad sea considerada de servicio público debe combinarse con audiencias amplias.

❑ **Función de equilibrio territorial:** Garantizar una cobertura realmente nacional que contemple la diversidad autonómica, comarcal y local.

❑ **Función movilizadora de valores:** Difusión de los valores positivos.

❑ **Función impulsora de la interactividad:** Para facilitar a toda la ciudadanía el acceso a la administración y a los servicios de carácter público, aprovechando la capacidad creciente de interactuar por el mando que la digitalización de la TV proporciona a los usuarios.

PRIMERA PARTE: El marco general.

III. La Televisión como servicio público.

□ **Función guía:** Aportar información al ciudadano sobre los mecanismos para seleccionar con criterio el alud de programas y servicios que se le ofrecen a través de la oferta de los medios digitales, suministrándole una guía electrónica de programas y el acceso orientado y cómodo, hasta donde sea posible, a todo tipo de servicios.

Marc Carrillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, profundiza en las funciones y obligaciones del servicio público en su trabajo 'Los medios públicos de comunicación'⁵⁰. En su opinión, "cuando el ordenamiento jurídico opta por atribuir la condición de servicio público a los medios de comunicación audiovisuales, el legislador está demandando a los medios públicos un plus de exigibilidad sobre sus obligaciones de ejercer la comunicación de acuerdo a unos parámetros de interés colectivo". A partir de ahí, repasa si este "plus" se cumple tanto en el ámbito comunitario europeo, como en el español a través de RTVE, como el autonómico, pese al estrecho margen del que disponen todas las comunidades, menos el País Vasco, para regular de manera distinta a la estatal. Para Carrillo, la condición de "servicio público" sólo puede seguir teniendo sentido si las radios y televisiones públicas sirven a los intereses generales y se olvidan de la lucha por las audiencias y por la rentabilidad económica.

⁵⁰ En Joaquín Tornos Mas (Coord.). Democracia y medios de comunicación. Pag. 117. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

PRIMERA PARTE:

El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

IV.1. El modelo convergente con las televisiones privadas.

Cuando en la década de los 80 se extiende por Europa el fenómeno de la desregulación que había asomado en Italia a finales de los 70, comienza el desmantelamiento progresivo de los monopolios públicos de televisión con la apertura del audiovisual a la iniciativa privada y a la competencia. El nuevo entorno televisivo encierra también un cambio cualitativo en la 'doctrina' que había legitimado hasta entonces a la televisión pública, según la cual monopolio era igual a (o garantía de) pluralismo. Supone también la flexibilización de las normas que regían la actividad comercial, destacadamente, las referentes a la publicidad.

El nuevo modelo europeo es incorporado a cada país según la idiosincrasia económica, social y cultural, de modo que mientras Francia, por ejemplo, privatiza en subasta la primera cadena pública, España precipita la naturaleza comercial de su televisión pública apostando, como se verá más adelante, por la financiación publicitaria de TVE antes de que fueran autorizadas en 1988 las televisiones privadas.

El efecto general de la llegada de la competencia es la convergencia de modelos o la emulación por parte de las cadenas públicas, salvo excepciones, de determinados contenidos de la programación y de ciertas fórmulas comerciales de las privadas.

La nueva situación impuso, como explica Richeri¹, que las televisiones abandonaran progresivamente el carácter de ente público para asumir cada vez más el carácter de empresas en competencia con el resto de empresas. Las mayores dificultades nacieron del hecho de que, a

¹ G. Richeri. La transición de la televisión. Pag. 49. Barcelona. 1994.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

pesar de esta transformación, las televisiones públicas no se convirtieron en empresas como las otras, sino que mantuvieron al menos cuatro elementos distintivos:

- ❑ La naturaleza de la actividad que tradicionalmente comprende de manera indistinta la producción, la programación y, en algunos países, la emisión de los productos y programas audiovisuales;
- ❑ Las obligaciones a respetar en términos de contenidos de los programas, de cobertura técnica del territorio, etc.;
- ❑ Las fuentes de financiación; y
- ❑ Las relaciones con el poder político.

Las consecuencias de esta situación se dejarían ver enseguida, como analizamos en el siguiente epígrafe.

Blumler, profesor de la Universidad de Leeds, donde dirige el Centro de Investigación Televisiva, alerta sobre la desafortunada situación para la televisión pública, considerando perentorio que recupere la orientación y defina su papel para dejar de estar, frente a las cadenas privadas, "a la defensiva: reaccionando ante los caminos competitivos de forma que reduzca y desdibuje sus diferencias, concediendo a los empresarios privados el prestigio de llevar la batuta de la novedad y la diferencia, y, finalmente, perdiendo el control de sus metas organizativas"². Más adelante, añade: "Cuando la programación de los canales comerciales sea variada, los proveedores públicos se verán obligados a definir con precisión la razón de ser de sus propias contribuciones"³. Y, por

² Blumler, J G: Nuevas funciones para la televisión pública, en Televisión e interés público. Pag. 260. Barcelona, 1993.

³ Ibidem. Pag. 261.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

último, apunta algunas recomendaciones y aporta una buena idea: "A partir de ahora, la televisión pública debe establecer una relación tanto competitiva como complementaria con la privada. Sus respectivas políticas deben plantearse de modo que establezcan un equilibrio entre dichas relaciones sin subordinar una parte a la otra, sino enjaezándolas (...). Por ello, los canales públicos deberían interesar y apoyar el establecimiento de foros activos de responsabilidad pública, en los cuales los canales, tanto privados como públicos, tuvieran que responder por su actuación a la luz de criterios múltiples"⁴.

Por otro lado, el sociólogo Souchon, a la sazón director de Estudios e Investigación en Antenne 2, se preguntaba en 1989 si hay que desenganchar a las cadenas públicas de la "course à l'audience", la carrera por la audiencia, y aporta dos reflexiones⁵ al respecto:

□ La primera advierte que si bien la denuncia sobre la carrera (competencia) por la audiencia que practican las cadenas públicas emana de personalidades del mundo político, intelectual y cultural sin relaciones aparentes con los responsables de las cadenas privadas, es natural que satisfaga enteramente a estas últimas. "Las televisiones comerciales abogan por un reparto de roles que se resume en: para vosotros (las televisiones públicas), la cultura; para nosotros, la audiencia.

Esta suerte de connivencia ente las élites culturales y las mercantiles debería hacer reflexionar. Si a eso se añade la propuesta de reservar los recursos publicitarios a las cadenas privadas, la satisfacción de los responsables de las televisiones comerciales llegaría al colmo".

⁴ Ibidem, pags. 262-263.

⁵ Michel Souchon. "Qu'attend le public de la télévision et du service public?", en Médiaspouvoirs", n° 14. Pag. 98. París. 1989.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

□ La segunda reflexión advierte: decir que la carrera por la audiencia es sinónimo de renuncia a la calidad, de “nivelación por abajo”, es vertir sobre los telespectadores un juicio peyorativo, presumiéndoles incapaces de elegir la calidad cuando son situados ante dos emisiones igualmente atractivas e interesantes. El servicio público demostrará la calidad de sus emisiones no haciendo huir a los telespectadores, sino demostrando que es capaz de interesar y de divertir a un amplio público, de hacerle jugar, reír y llorar, de inducirlo a reflexionar, de ayudarlo a comprender el mundo y los hombres.

Pedirle al servicio público que renuncie a la carrera por la audiencia, es prepararle un porvenir difícil: mañana se le reprochará que no tiene bastante público. Se conocen bien estos mecanismos del “doble apremio o constreñimiento (contrainte)”: si tiene audiencia, está mal porque emula a las cadenas comerciales y drena sus ingresos; si no la tiene, está mal porque es nulo e incapaz de satisfacer a los telespectadores.

Hay una línea de pensamiento más radical (Paracuellos, 1993, Laguna de Paz, 1994), que adjudica a las televisiones públicas sólo un papel complementario de las televisiones privadas o comerciales y, según la cual, aquéllas deberían proponer y ofrecer al público sólo lo que éstas no quieren o no pueden ofrecer. Incluso, fervientes defensores de la televisión pública como el citado Blumler sostienen que esta función complementaria surge, por un lado, de los imperativos implacablemente limitantes del mercado y, por otro, del significado para los telespectadores, realizadores de programas y la sociedad en su conjunto, de preservar los valores que los canales privados tienden a dejar de un lado.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Como apunta Doglio⁶, "se ha producido un descenso de identidad del servicio público debido a la dificultad de satisfacer todas las exigencias del público, cada vez más fragmentadas en un mosaico confuso de individuos, grupos, cada uno de ellos con diferentes gustos y actitudes morales, de forma que aunque siempre existe una audiencia de masas a la que se puede llegar, también hay otras audiencias que en cambio tienden a escapar".

Para Richeri⁷, la crisis de los servicios públicos televisivos se debe principalmente al hecho de que la actividad de la televisión pública, a falta de competidores, se basaba en una lógica de la oferta: la gran presunción de la televisión pública era la de 'darle al público lo que necesitaba', mientras que con la competencia, la actividad pública televisiva se ha organizado sobre la base de una lógica de la demanda".

Reviste especial interés la interpretación que realiza Dominique Mehl⁸, que dirige la investigación en el ya citado CNRS francés, analizando las discusiones parlamentarias celebradas en la Asamblea Nacional y en el Senado de Francia entre 1974 y 1989 sobre el audiovisual público. "La historia de la noción de servicio público es la historia de una noción camaleón que cambia de color según el periodo y los ribetes políticos. Es también la historia de un abandono puesto que, de debate en debate, pierde su sitio central hasta ser oficialmente eliminada de los textos legales a partir de 1986. Es, en fin, desde esta fecha, la historia de una noción fantasma que resurge en cada cita parlamentaria, de manera reivindicativa y afirmada en el discurso comunista y de un modo nostálgico en el discurso socialista".

⁶ D. Doglio. El futuro de los servicios públicos, en Richeri, G. (edit.), La Televisión: entre servicio público y negocio". Pag. 150. Barcelona, 1983.

⁷ G. Richeri, 1994. Op. cit. Pag. 51.

⁸ Dominique Mehl. Audiovisuel: le service public, naufrage d' une notion. Pag. 8. Mediaspouvoirs, n° 19. 1990.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Mehl va pasando por 'la época del consenso' (1974), 'la era de las polémicas' (1982) y 'el tiempo de la ruptura' (1986), para concluir que "el recurso a la noción de servicio público reviste, en consecuencia, aspectos más simbólicos que reales (...). Las grandes misiones culturales han desaparecido en provecho de una definición más puntiaguda. El sector público es entonces concebido como un espacio suplementario consagrado a la formación de los espíritus, al pluralismo y a la acogida de los creadores. El respeto a las diversidades y el apoyo a la creación forman el nuevo núcleo de estas misiones. Que, recordémoslo, valen también para las cadenas privadas. La referencia al servicio público tiene tendencia, cada vez más, a revestir una consonancia moral. El servicio público encarnaría la ética contra el privado manchado por el dinero (...). Finalmente, el servicio público, poco definido por sus contenidos o por sus misiones, mandado a permanecer en pista en la concurrencia con las cadenas comerciales, deviene un simple estandarte"⁹.

Por lo que se refiere a España, cuando apenas se había cerrado el mapa de los seis primeros entes autonómicos de televisión (del País Vasco, Cataluña, Madrid, Valencia, Galicia y Andalucía), primer ensayo de competencia para TVE, se promulga la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Regulación de la Televisión Privada. A partir de ahí, TVE comenzó a sufrir una imparable pérdida de audiencia y, sobre todo, de su abrumadora cuota en el mercado publicitario, saltando todas las alarmas y provocando como acto reflejo una respuesta de emulación del 'modelo' privado que, a medio plazo, le abocaría a la crisis.

No fue ajena, desde primera hora, a este desencadenante de la crisis el hecho de que las televisiones privadas ignoraran básicamente sus

⁹ Ibidem, pags. 11-12.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

obligaciones de servicio público cuya gestión indirecta les había sido otorgada vía concesión por su único titular, el Estado.

De la Ley 10/1988 de la Televisión Privada se desprende, según Alejandro Perales¹⁰, que “tampoco en el caso español los términos servicio público y televisión pública pueden considerarse equivalentes. La percepción tan extendida de dicha identidad es un producto de un viejo malentendido en el que incurren no sólo muchos detractores de la televisión pública, sino también muchos de sus partidarios. Los primeros, con afán de eliminar del mercado televisivo a un competidor importante e incluso dominante, permitiendo de paso a las privadas hacer dejación de sus obligaciones sociales. Los segundos, con un planteamiento bienintencionado de defensa de la televisión pública que a la postre acaba por escamotear a los espectadores el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación legal de las televisiones privadas de atender al servicio público”.

Un estudio¹¹ realizado bajo la dirección de José Luis Ibáñez en la Universidad del País Vasco y publicado en Linde Paniagua, E. (edit.), *Las radiotelevisión en el espacio europeo*, Valencia, 1990, analizó el porcentaje dedicado por cada cadena a la tipología de programas catalogada en la “Metodología para el estudio de la circulación internacional de los programas y de las noticias por televisión”, elaborada y propuesta a instancias de la XXI Conferencia General de la UNESCO, a saber: informativos, educativos, culturales, infantiles, religiosos y de entretenimiento.

El estudio de Ibáñez, realizado cuando las cadenas privadas acababan de aparecer y no había comenzado la feroz lucha por la audien-

¹⁰ Alejandro Perales Albert. *Televisión y servicio público*. Documento de la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Madrid 1999.

¹¹ “Estado actual de la programación de las televisiones públicas y privadas españolas”.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

cia, revelaba que TVE 1 dedicaba el 55% de su programación a entretenimiento, el 28% a informativos, 9% a infantiles y apenas un 5% a culturales y educativos. Y La 2 no estaba muy lejos de esa distribución aunque ponía más acento en los programas deportivos.

Para Colomina¹², el proceso de "contaminación" de las televisiones públicas por imperativos comerciales ha provocado las siguientes transformaciones:

- ❑ El aumento de horas de programación tanto en los canales públicos como en los privados.

- ❑ El debilitamiento y marginación a bandas horarias fuera del prime time de funciones tradicionales de la televisión pública en el ámbito cultural y educativo.

- ❑ El crecimiento espectacular en las horas de máxima audiencia potencial de los programas de cine, telefilmes, series, variedades y concursos, tanto en las televisiones públicas como privadas.

- ❑ La concentración de la producción propia de las emisoras en programas de bajo coste y su dependencia de la oferta norteamericana para comprar programas de ficción.

A juicio del profesor Linde Paniagua, "una de las alternativas sería una televisión pública diferenciada de la televisión privada, no competitiva con ésta. El problema que suscita esta alternativa es que una televisión no competitiva, que organice sus programas al margen de la audiencia real, sería según todos los indicios de que disponemos en la

¹² M. Colomina. El nuevo paisaje audiovisual en España, en Linde Paniagua (edit), Las radiotelevisiones en el espacio europeo. Pag. 232. Valencia, 1990.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

actualidad, una televisión ruinosa y sin audiencia. Por el contrario, parece acreditado que una televisión pública que compita en el mercado con las demás televisiones sufre un proceso inflexible de acomodación a las demandas de la audiencia que la llevan a la identidad de contenidos con sus competidores. Así, algunos observan un conjunto de tensiones difíciles de superar: calidad tendería a déficit, mientras que mediocridad tendería a rentabilidad. La cuestión es encontrar un punto de excepción en el que se equilibren estas tensiones, de forma que la calidad no tienda al déficit”¹³.

En todo caso, no exonera de responsabilidad a las televisiones públicas si se desvían de su camino natural: “La búsqueda de la audiencia y la consecución de altas cifras de ingresos publicitarios: audiencia y publicidad, como dos caras de una misma moneda o, si se quiere, como el dilema de qué es la causa y qué el efecto, han llevado por encima de cualquier otra consideración, a la realización por las televisiones públicas y privadas de productos semejantes, en que las únicas diferencias se encuentran en ocasiones en la orientación de los programas informativos”.

Ahora que existen televisiones privadas – se interroga Linde– ¿está justificada la radiotelevisión pública al nivel del Estado?, ¿cuáles son los objetivos generales que pueden justificar esta televisión?

“La historia y el presente de la RTVE es el principal escollo para su justificación. Porque, la situación de monopolio que llega hasta finales de la década de los 80 ha hecho que la TVE no pueda identificarse con la imagen de una TV pública, sino que sea la única e incontrastable imagen de la TV, sin más.

¹³ E. Linde Paniagua. Las Radiotelevisiónes Públicas en España, en Linde Paniagua, E. (edit), Las radiotelevisiónes en el espacio europeo. Pag. 59. Valencia, 1990.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

¿Acaso son identificables en la actividad de la TV esos objetivos generales que justificarían primero la gestión monopolista, y en concurrencia después con televisiones autonómicas y privadas? La opinión generalizada es que se ha producido un paulatino alejamiento de los compromisos originarios, a los que a partir del año 2000 se trataría de retornar por imperativo de la Unión Europea”¹⁴.

“De otra parte, nuestra ‘era de la diversión’ ha convertido a la TV en una máquina de entretener en que la consecución de otros objetivos (informativos, culturales, etc.) logran las franjas más bajas en la audiencia. La búsqueda de la audiencia y la consecución de altas cifras de ingresos publicitarios: Audiencia y publicidad, como dos caras de una misma moneda o, si se quiere, como el dilema de qué es la causa y qué el efecto, han llevado, por encima de cualesquiera otras consideraciones, a la realización por las televisiones públicas y privadas de productos semejantes, en que las únicas diferencias se encuentran, en ocasiones, en la orientación de los programas informativos. ¿Puede justificarse una televisión pública cuyos contenidos no son diferenciados de la TV privada, cuando, además, su financiación se nutre de fondos públicos y de la publicidad?”¹⁵.

Wolton entiende, por su parte, en una línea constructiva que compartimos, que “los dos escollos para la televisión pública son hoy el complejo derrotista y su complemento simétrico, la burocracia desmoralizadora. La consecuencia de este doble escollo es: la televisión pública, piel de chagrin, con un lazo complementario., el ghetto cultural.

El objetivo es más bien redefinir las misiones de una televisión pública en un marco concurrencial, aumentar sus medios financieros, incluidos los publicitarios, y continuar el movimiento comenzado hace una

¹⁴ Linde Paniagua, 2003. Op. cit. Pag. 36.

¹⁵ Ibidem, pag. 37.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

decena de años poniendo la mira en asentar la mayor independencia en relación al poder político.

Si la televisión pública tiene éxito en su 'aggiornamento', estará en mejor situación frente a la televisión privada. En todo caso, dispondrá de 'triumfos' no despreciables y si su suerte actual viene de los excesos del "liberalismo" que han dominado de 1984 a 1988, éstos no bastarán para recuperar la confianza en ella misma.

Nadie obligará mañana al telespectador a ver una televisión pública antes que una televisión privada, si no es por la sensación de que encuentra 'otra cosa'. Corresponde a los poderes públicos dar los medios a los profesionales para fabricar "otra cosa" y a los profesionales inventarla en un contexto más estimulante de concurrencia"¹⁶.

¹⁶ Dominique Wolton. "Pourquoi une télévision publique?", en Médiaspouvoirs, n° 14. Pag. 95. París. 1989.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

IV.2. Las crisis de identidad, legitimidad y financiera.

En el apartado 3 del Capítulo anterior, vimos que la televisión nace como servicio público cimentada en cuatro pilares o ideas fundamentales, que se han combinado para justificar la presencia del Estado en la actividad televisiva y para orientar las funciones de servicio público.

□ Primero, se invocaba un argumento de carácter técnico: gestionar el recurso escaso que es el espectro radioeléctrico y que la tecnología disponible hace varias décadas imponía como “monopolio natural”, de modo que el servicio público es concebido como una infraestructura técnica de gran alcance que debe garantizar el acceso universal.

□ Segundo, porque al servicio público se encomienda la tarea de satisfacer las necesidades informativas, formativas y de entretenimiento de los ciudadanos, así como de preservar la identidad cultural y los valores cívicos.

□ Tercero, por la exigencia democrática de garantizar la participación de los ciudadanos y el principio del pluralismo político y social.

□ Cuarto, porque se asigna a la televisión otra función garantista trascendente por su interés general, en el orden jurídico: asegurar el derecho constitucional a la libertad de expresión y los derechos de informar y ser informado.

Los más notables investigadores (Wolton, 1989 y 1995; Richeri, 1994; Achille, 1994; Raboy, 1996; Bustamante, 1999 y 2002) coinciden en

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

el diagnóstico de la crisis de la televisión pública a partir de la década de los 80, que se manifiesta en distintas vertientes.

Dominique Wolton¹⁷, a la sazón director de investigación en el CNRS francés (Centre National de la Recherche Scientifique), fue de los primeros en poner el dedo en la llaga en 1989 al señalar el derrumbamiento interior provocado por causas perfectamente diagnosticadas: "l'effondrement intérieur de la télévision publique est dû à plusieurs causes: une trop longue hostilité à l'égard de la télévision privée, une hypocrisie sur les problèmes financiers; des structures trop lourdes, bureaucratiques, avec un poids important de syndicats; une trop forte politisation; un manque de renouvellement dans la conception et les orientations; peu de projets de rénovation".

El nuevo entorno de competencia, tras el final de los monopolios públicos; el desarrollo tecnológico; las contradicciones políticas de los Gobiernos de turno; el fracaso del balance económico y la renovación de las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos en relación con los medios de comunicación públicos han sido, a nuestro juicio, determinantes de una crisis de factores encadenados cuya superación requerirá una reformulación del papel y del modelo del servicio público que prestan las televisiones públicas.

En primer lugar, a partir de la segunda mitad de los años 70, el progreso científico y tecnológico en los campos de las telecomunicaciones brindan nuevas perspectivas de crecimiento para el transporte y la difusión de las señales radioeléctricas, al tiempo que irán permitiendo una mejor gestión de las frecuencias hertzianas. En consecuencia, crecerá la disponibilidad de canales. El desarrollo de la transmisión por los sa-

¹⁷ Wolton, 1989. Op. cit. Pag. 91.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

télites y las nuevas redes de cable multiplican contribuirán a extender las posibilidades de transportar más señales televisivas. La escasez de frecuencias deja ya de ser, por tanto, una coartada para el 'monopolio natural' de carácter público.

En segundo lugar, al comienzo de los años 80, empieza a calar en las sociedades europeas un cierto viraje ideológico, que se manifiesta en el terreno colectivo, por un lado, con la revalorización del pensamiento liberal, primando la virtudes de la libertad empresarial, la competencia y la privacidad, y, por otro, con la percepción creciente de la crisis del 'Estado del bienestar'. Este cambio social y cultural que va calando paulatinamente repercute el concepto de una televisión pública avalada por la misión de servicio público desempeñada.

Se asiste, por estas razones, a un proceso que devalúa la legitimidad de las televisiones públicas. "La necesidad social y cultural del servicio público se hace así menos evidente y sostenible. La televisión pública, por tanto, pasa de ser monopolista a convertirse en uno de los actores del campo televisivo en concurrencia con otros actores privados. Del mismo modo entra en crisis la idea política en la que se fundaba la televisión pública. La libertad de expresión y el pluralismo ya no se conciben como unos derechos amenazados, que, por consiguiente, deben ser protegidos y garantizados en el limitado espacio del servicio público, sino que, justamente, deben ser considerados como libertades"¹⁸.

Se relativiza, incluso, la noción jurídica de "interés general" atribuida en exclusiva a la televisión pública, entendiendo que puede ser aplicada a todas las empresas televisivas, públicas y privadas, con la sola condición de establecer unas normas ad hoc para que también las em-

¹⁸ Richeri, 1994. Op. cit. Pag. 48.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

presas privadas orienten sus propias actividades dentro de objetivos de interés general (espacios informativos, cuotas de producción nacional, límites publicidad, etc.).

“La crítica y la puesta en crisis de las principales ideas en que se basaban la televisión pública y el monopolio, aunque en ciertos aspectos pueden ser discutibles, producen, como efecto directo, una crisis de identidad debida a la pérdida de legitimación y de rol que, en general, debe reorientarse respecto de la nueva configuración del sistema televisivo público-privado y en particular respecto tanto de la naturaleza de las televisiones privadas, como de las nuevas dimensiones y de las nuevas tareas que asuma la actividad televisiva durante los años 80 (internacionalización, desarrollo tecnológico, creación cultural, etc.)”¹⁹.

En tercer lugar, también en los años 80, las televisiones públicas europeas tienen que aprender vetiginosamente a adaptarse al nuevo escenario competitivo replanteándose sus esquemas empresariales y las claves de sus operaciones (audiencias, publicidad, administración de los recursos propios, aprovisionamientos, posición en el mercado de los derechos, etc.). De entrada, la nueva situación afecta a sus cuentas de resultados y, como respuesta reflejo, les impele a abdicar progresivamente de las pautas que definían su naturaleza de ente público para acentuar su condición de empresas que deben competir en un mercado abierto (es cierto que con fuertes barreras de entrada, pero al fin y a la postre en competencia).

No obstante, esa reconversión estaba lastrada por un conjunto de restricciones inevitables:

¹⁹ Ibidem, pag. 49.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

- Una actividad acotada a su objeto social, que seguía siendo la producción y programación de contenidos, y el transporte y difusión de la señal.
- Las obligaciones de servicio público que, en mayor o menor medida, determinaban la programación y exigían la cobertura técnica total en su ámbito de difusión, es decir, la garantía del acceso universal.
- La financiación pública parcial que las vinculaba al Gobierno o al poder público establecido.

Como hemos apuntado, la incidencia del nuevo escenario en las cuentas de resultados no se hizo esperar: fueron necesarios más recursos de explotación y de capital, las partidas de los gastos empezaron a crecer debido al aumento de las horas de emisión y en muchos casos de canales para captar y fidelizar audiencias, y al efecto inducido por la competencia en los costes del 'talento' (profesionales, artistas,..), de los derechos (ficción, eventos deportivos y musicales, cine, etc.) y de la amortización de las nuevas y necesarias inversiones en equipamiento tecnológico.

Enfrente, las partidas de ingresos no crecían al ritmo necesario para absorber la inflación de los costes. Por un lado, el canon, todavía principal fuente de financiación de la mayoría de las televisiones públicas en Europa estaba casi estancado. Al tratarse de una forma de financiación para-fiscal, sus aumentos dependían de decisiones gubernamentales tan difíciles y lentas como impopulares. Allí donde la financiación pública

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

provenía directamente de los Presupuestos del Estado, el problema era similar. Como señala Bustamante²⁰, los Gobiernos se lanzaron a la desregulación pero no dotaron a las televisiones públicas de los recursos necesarios para afrontar sus consecuencias: "reaccionan así por la ruptura del consenso sobre las televisiones públicas, a veces frente a la puesta en cuestión de su control o censura sobre ellas. Lo que no les impide exigir un mayor control y productividad sobre recursos relativamente cada vez más escasos, ni medir la 'eficacia política' en términos de cuota de mercado como en las televisiones privadas (...). Pero esa deslegitimación desde la política se apoya en el descenso de audiencias de las televisiones públicas que, en términos de medios, pasan, en menos de diez años (de mediados de los 80 a mitad de los 90), de controlar de forma cautiva a la inmensa mayoría de los ciudadanos a porcentajes del 40-50% de sus públicos nacionales".

La otra fuente de ingresos, la publicidad, estaba también sujeta a limitaciones: primero, las derivadas de la normativa vigente, que restringía la duración, las modalidades y los contenidos, con el fin de preservar el servicio público de los imperativos comerciales. Pero, además, la multiplicación de los canales estaba fragmentando las audiencias y provocando asimismo la merma de los recursos publicitarios, dependiente de los niveles de audiencia.

La reacción de los mecanismos empresariales de las televisiones públicas las precipitó a la carrera por la audiencia (recuérdese a Souchon), a reducir los costes de producción propia más gravosos y a sustituir productos o derechos de alto coste por otros más baratos (magazines, concursos, producción ajena de saldo), etc.

²⁰ Enrique Bustamante. La televisión económica. Pag. 59. Barcelona, 1999.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

La conclusión de este inexorable proceso es que las televisiones públicas se han visto atrapadas en lo que podríamos llamar un 'círculo vicioso' económico-financiero, que ha desnaturalizado y deslegitimado su propia identidad y razón de ser, abocándolas a un triple frente de amenazas provenientes, primero, técnicamente, de su inviabilidad empresarial; segundo, de sus competidores, que aspiran a eliminarlas del mercado; y, tercero, de quienes desde trincheras intelectuales y/o ideológicas, impugnan un modelo de televisión pública que apenas se diferencia del privado.

En cuarto lugar, la transición, que más bien es un salto, del monopolio a la concurrencia con otras empresas de televisión provoca, como dijimos, una crisis de identidad de la televisión pública. "Una crisis debida esencialmente al hecho de que la actividad de la televisión pública, a falta de competidores, se basaba en una lógica de la oferta: la gran presunción de la televisión pública era la de 'darle al público lo que necesitaba'. Desde esta lógica la producción y la programación eran las funciones soberanas de la televisión. Con el paso a una pluralidad de empresas concurrentes, la actividad televisiva se ha organizado en base a una lógica de la demanda. La función en base a la cual se organiza la actividad televisiva es ahora la del consumo: la formación, el comportamiento y la consistencia de la audiencia están ahora en el centro de la atención, los índices de audiencia se convierten en la medida del éxito desde el momento en que, desde un entorno competitivo, el público que mira un programa ya no es un dato secundario, sino el resultado a conquistar y comparar. El problema es que la televisión pública ha debido medirse rápidamente con una situación competitiva sin tener los me-

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

dios, la experiencia y las estrategias necesarias. Su identidad ha permanecido ligada durante mucho tiempo a las funciones de servicio público que en parte son, sin embargo, contradichas por la necesidad de hacer frente a la concurrencia”²¹.

Raboy lo explica así: “La radiodifusión pública es un bien público, pero lo que la define así no es evidente por sí mismo y a primera vista, que es lo que Yves Achille (1994) quiere decir cuando escribe que la radiodifusión pública está sufriendo una crisis de identidad. Achille hace referencia a una triple crisis: identidad, financiación y funcionamiento. Si la crisis de identidad se pudiera resolver, el problema de la financiación –que es esencial– se podría encarrilar. En cuanto a la cuestión del funcionamiento, en los países con una tradición de servicio público de radiodifusión ya establecido, nada, excepto una revisión de las estructuras institucionales existentes que partiera desde cero, podría llevar al servicio público de radiodifusión al siglo XXI, con la esperanza de construir un soporte público y político para su nuevo papel”²².

Decíamos al principio de este epígrafe que entre los factores desencadenantes de la crisis de las televisiones públicas estaba la renovación de las aspiraciones y las expectativas de los ciudadanos en relación a los medios de comunicación públicos. El informe McKinsey para la BBC así lo detectaba en 1999²³:

“Las sociedades tienen grandes aspiraciones para sus mercados televisivos. Sin embargo, puesto que estos mercados han evolucionado de monopolios TSP a complejas “ecologías” con múltiples participantes, a

²¹ Richeri, 1994. Op. cit. Pag. 51.

²² Raboy, 1996. Op. cit, Pag. 9.

²³ McKinsey & Company. “Public Service Broadcasters Around The World”. A. McKinsey Report for the BBC. 1999.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

los gobiernos, y a las sociedades en mayor medida, se les ha puesto más difícil influir directamente sobre ellos.

Aunque otras industrias pueden ser importantes desde una perspectiva puramente económica, solamente la televisión llega a los hogares de la gente y modela su percepción del mundo de una manera penetrante e incluso subconsciente. La televisión tiene un papel esencial en la percepción que tiene el ciudadano de la sociedad y del mundo que le rodea. A causa del estatus especial de que goza la televisión, los gobiernos y, de manera más extensiva, las sociedades muestran un especial interés en la variedad y en la calidad del mercado televisivo local.

Los más ambiciosos tienen grandes aspiraciones para un mercado televisivo que:

- ❑ Ofrezca una amplia y variada programación de calidad: alcanzando niveles aceptados de gustos y decencia y facilitando noticias, programación factual y educativa de naturaleza informativa e imparcial.
- ❑ Se asegure de que todos reciban la programación completa: los servicios y los programas de importancia nacional y cultural no están restringidos a grupos particulares (a menudo se excluye a los menos favorecidos).
- ❑ Refleje los gustos del gran público y también los minoritarios: ayudando a crear cohesión social y un sentido de afinidad para las minorías.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

- ❑ Ayude a mantener la cultura nacional: ayudando a definir y a mantener la identidad y la cultura nacionales.
- ❑ Apoye una fuerte base de producción nacional: reflejando los valores nacionales mejor que una programación importada, al tiempo que se estimula este sector de la economía, y
- ❑ Genere beneficios razonables en el sector privado: fortaleciendo la economía local dentro de unos niveles aceptados de competitividad”.

IV.3. ¿Por qué y para qué una televisión pública?

A la pregunta que titula este apartado, se podría responder simplemente : para satisfacer las aspiraciones de los ciudadanos. Más o menos, las que detectaba el informe McKinsey que acabamos de citar. Pero, naturalmente, la respuesta tiene más alcance. La más elocuente, sencilla y directa, definición de la radio y televisión pública está recogida en un documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión, auspiciado por la UNESCO²⁴: "Es la radio y televisión del público; se dirige a cada persona en su calidad de ciudadano. Se define como un lugar de encuentro donde todos los ciudadanos están invitados y son considerados sobre una base igualitaria".

Quien mejor ha sistematizado, a nuestro juicio, la respuesta a la pregunta formulada ha sido Wolton²⁵, al ofrecer cinco argumentos muy fundamentados a favor de la televisión pública que, resumidos pero respetando la literalidad del texto original, explicamos a continuación:

◆ 1: La naturaleza de la actividad.

En primer lugar, la escala de difusión de masas del mensaje crea obligaciones específicas.

En segundo lugar, el éxito inmenso logrado con el público que hace de ella el principal instrumento de acceso a la información y al ocio y tiempo libre.

²⁴ La Radio y la Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo? Documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión (vinculado a la UNESCO), elaborado por el Centro de Estudios sobre los Medios de Comunicación, dependiente de la Universidad Laval de Quebec (Canadá). 2001.

²⁵ Dominique Wolton. 1989. Op. cit. Pags. 91 a 94.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

En tercer lugar, el carácter polisémico de la imagen vuelve imposible el dominio completo de su interpretación. Esta libertad es favorable al espectador pero implica, por el contrario, una cierta responsabilidad.

En cuarto lugar, es una actividad a domicilio: se recibe en el lugar más privado y si todo el mundo ve los mismos programas, nadie ve ni interpreta la misma cosa. Es pues su propio éxito el que obliga a mantener una televisión pública fuerte. Es la importancia del público 'tocado' lo que impone conservar una cierta orientación pública.

El papel de unificación cultural jugado por la televisión en los planes de ocio y de información no tiene nada de conservador. Es, por el contrario, necesario en un universo cultural cada vez más extenso y heterogéneo. Contrariamente a lo que se piensa a veces, la sociedad moderna está menos amenazada por la homogeneización que por el simple 'apilamiento' de minisociedades.

La televisión de masas pública o privada hace partido de los principios de unidad de una sociedad en la que los factores de división y de jerarquía sociales y culturales son hoy, sin duda, más fuertes de lo que se cree, en relación con la elevación del nivel de vida, de la educación y de la apertura al mundo.

♦ 2: Escapar a la tiranía de la audiencia.

La fuerza de la televisión pública reside en el hecho de poder tener en cuenta a la audiencia, sin estar por ello totalmente sometida. Si no hay televisión sin audiencia, al menos la televisión pública puede tenerla en cuenta sin depender totalmente de ella.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Esto quiere decir que la lógica de la oferta puede superar a la de la demanda que se impone con la tiranía de la audiencia. Es necesario ofrecer una programación correspondiente a la demanda más amplia (diversa); pero en materia de televisión como en la de producción cultural, la demanda es conservadora.

La televisión pública, valorando una lógica de la oferta, puede resistir más fácilmente al conformismo inherente a la televisión de masas que tiene por obligación satisfacer el gusto del mayor número. Dicho de otra forma, garantiza una programación más amplia ofreciendo emisiones diversas correspondiendo a los gustos de los públicos en sí mismos diversos. Su fuerza es jugar con una política global de la programación y mantener una diversidad que no esté obligada sistemáticamente a justificarse por una gran audiencia. Porque la consecuencia evidente de la tiranía de la audiencia es reducir la programación a un número limitado de géneros, cuyo público está asegurado.

La televisión pública permite igualmente acoger más fácilmente programas no rentables o destinados a un público más restringido, porque su justificación primera no es la audiencia sino la satisfacción de las aspiraciones de "todos" los públicos y no sólo del gran público.

◆ 3: El medio de resistir a las sirenas de la televisión fragmentada o temática.

El principio básico de la televisión fragmentada es la especialización de los canales por géneros de programas. Los argumentos son simples: la televisión de masas es demasiado homogénea, no tiene bastante en cuen-

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

ta la diversificación de los gustos y demandas. La televisión fragmentada, por el contrario, puede ofrecer a estos diferentes públicos lo que quieren sin preocuparse por una programación general. La televisión fragmentada es la mala respuesta a la pregunta punzante planteada por la televisión desde sus inicios: las relaciones entre los públicos y el público.

La televisión fragmentada es una vuelta atrás en relación a todos los principios democráticos que están en el origen de la televisión. Bajo la cobertura de responder a las demandas, se mantienen las diferencias sociales y culturales: la especialización como reproducción de la jerarquía. El principio de la televisión fragmentada, aplicado a la televisión pública, tiene el riesgo de transformar ésta en un 'gueto' cultural. Acanzona entonces a la televisión pública en un género estrecho, elitista.

Paradójicamente, esta perspectiva no desagrada a los intelectuales. Estos, después de haber criticado a la televisión de masas sospechosa de no ser democrática, están cerca de sumarse a una "televisión cultural" que sería en realidad "la suya", pero al precio de un reconfiamiento de este público limitado sobre sí mismo y, pues, de una concepción no democrática que ellos condenan por otra parte.

De cualquier manera, en materia de televisión el público es un resultado y no un dato. Es a posteriori cuando se sabe quién ha visto qué. La fuerza de la televisión es dirigirse al público, incluso si se sabe que son públicos los que la ven. Toda programación hecha exclusivamente en función de los públicos hace aún más rígida esta relación e impide este factor dinámico característico de la televisión que consiste en no saber nunca quién, por qué y cómo, ve qué.

◆ **4: Las nuevas tecnologías:
Una posibilidad-oportunidad para la televisión pública.**

En todos los países, la infraestructura de las nuevas tecnologías está financiada originalmente por los Estados y las colectividades locales pero se considera que son las televisiones privadas las que las rentabilizan. Los poderes públicos europeos soportan una operación de dumping por parte de los grupos privados de comunicación. Estos fingen saber lo que quieren, haciendo espejear vastas innovaciones, mientras la mayor parte de ellos no tiene proyectos precisos, conociendo las inversiones costosas e hipotéticamente rentables.

Las televisiones públicas europeas y las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías son una alternativa a la lógica de los grupos de comunicación multimedia internacionales cuya eficacia viene más de las debilidades de las televisiones públicas que de la originalidad de sus concepciones. En efecto, estos grupos ofrecen aproximadamente lo mismo en todos los países. Proyectos públicos audaces tendrían la ventaja de reducir la fascinación con respecto a los colosos con pies de arcilla que son los grupos multimedia.

◆ **5: Televisiones públicas para Europa.**

En este punto, el problema no es sólo la invasión de productos americanos, sino también la multiplicación de coproducciones europeas hechas con el mismo espíritu que las series americanas, es decir, destinadas al gran público. Las televisiones públicas europeas son una ocasión

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

de contrabalancear esta concepción de producciones "europeas" a imagen de las americanas.

Las fuerza de Europa es hacer coexistir dos modelos de televisión:

- Televisiones privadas de masas a escala del mercado europeo.
- Televisiones públicas de masas implicadas con las diferentes culturales nacionales.

La televisión pública en Europa es el medio de hacer resurgir las 'especificidades' nacionales y de construir progresivamente una televisión europea que no responde sólo a la existencia de un gran mercado sino a la posibilidad de poner en valor todas las especificidades que conforman la originalidad de las diferentes televisiones nacionales.

El objetivo es producir e intercambiar los mejores programas que reflejen la diversidad de las proximidades y contenidos culturales de los diferentes países. Porque tal es la verdadera riqueza de Europa para su audiovisual: la diversidad de géneros y de proximidades.

"Hay que crear la curiosidad del otro". ¿Y cómo hacerlo mejor que mostrándole lo que nos diferencia de él?, se pregunta retóricamente Wolton para terminar .

La necesidad de la televisión pública la argumenta también Werner Rumphorst²⁶ quien apunta que ..."el futuro de la radio y televisión pública tiene que ver con su misión, con su cometido en la sociedad civil y para ésta. Cuanto más se diversifiquen y se individualicen las fuentes de información y

²⁶ Werner Rumphorst, Model Public Service Broadcasting Law, con Introductory Note y Explanatory Comment. 1998. Inédito, citado en el informe del Consejo Mundial de Radio y Televisión.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

más se fragmenten las audiencias, más importante es mantener por lo menos un servicio vigoroso que haga las veces de punto nacional de referencia y de identificación al mismo tiempo que de foro de opinión”.

La radio y televisión pública tiene que “ser accesible a todos los ciudadanos, es decir, debe preocuparse de lograr que el conjunto de su programación resulte accesible al conjunto de la población. Así, la radio y televisión pública si bien debe promover la cultura, no ha de encerrarse en un gueto hermético donde se encontraría siempre el mismo grupo de iniciados. El gueto cultural de los medios de comunicación públicos lleva a un callejón sin salida”, como expresa el informe 1996 de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación del Parlamento Europeo (Informe Tongue²⁷), que combate la idea de que las emisoras públicas sólo deberían difundir el tipo de programas que no interesa al sector comercial.

Para Nicholas Garnham²⁸, “en realidad, el servicio público no identifica un tipo específico de programas sino que constituye más bien una actitud hacia el público y un modo de organizar la rejilla (de programación). Se puede meter fuego al argumento preguntando qué precio debe ser pagado para proveer de un escenario a la discusión democrática. Si el consumo televisivo guiado por la ley del mercado se mueve hacia la fragmentación, propiamente ahora llegará a ser importante proveer un espacio cultural para la discusión de temas, problemas y experiencias”.

En una línea similar se pronuncia el canadiense Mark Starowicz²⁹ al considerar el cometido de la radio y televisión pública y su aporte a

²⁷ Carole Tongue, Rapport sur le rôle de la télévision de service public dans une société plurimédiatique. Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación del Parlamento Europeo (informe aprobado por el Parlamento Europeo el 19 de septiembre de 1996).

²⁸ N. Garnham. L' economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica. Pag. 34. 1994.

²⁹ Mark Starowicz, The Great Media Shift, Television, Radio and Print in the 21st Century: Speculations on the Impact of the New Technologies, First Annual Kesterton Lecture, School of Journalism and Communication, Carleton University. February 2000.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

la vida democrática más importantes que nunca: “la radio y televisión pública es aún más crucial hoy en día con la desaparición del espacio público y la fragmentación de la audiencia en pequeños grupos de interés particular”.

Y, en fin, Moragas³⁰ se muestra más concluyente: “En los años 80 se afirmaba la necesidad y conveniencia de la privatización como una garantía de pluralidad (contra los monopolios). Dos décadas más tarde, los argumentos vuelven a repetirse, pero ahora a favor de la conveniencia de legitimar unos servicios públicos de comunicación (contra los oligopolios) que garanticen esta pluralidad, en el marco de unos espacios públicos para la cohesión social y para la participación democrática.

Las televisiones públicas, en un sistema competitivo y abierto, han de ser la garantía de un sistema de comunicación para todos, han de evitar la existencia de un sistema de voces limitado, han de ser el contrapeso del gran proceso de concentración que determina la nueva convergencia entre los sectores financieros, las telecomunicaciones y los mass media”.

Y añade: “el análisis del actual sistema audiovisual pone en evidencia tres argumentos centrales a favor de los sistemas públicos de televisión:

- ◆ 1: El libre mercado no garantiza, suficientemente, las funciones políticas, sociales y culturales que corresponden a la televisión en las democracias modernas.
- ◆ 2: No existe garantía de una estricta correspondencia entre los

³⁰ M. Moragas y E. Prado. Repensar la televisión pública en el contexto digital. Consell de l'Audiovisual de Catalunya. 2001.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

espacios delimitados por el mercado audiovisual y las "comunidades" (lingüísticas, culturales, nacionales, etc.).

◆3: No queda garantizada la igualdad efectiva de oportunidades en el acceso a los servicios y bienes culturales derivados de las innovaciones tecnológicas".

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

IV.4. Evaluación y control de la televisión pública.

El denominado "Informe anual de cumplimiento de la función de servicio público 2002" por la RTVE³¹ fue la respuesta formal del Ente Público a las exigencias de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que, como vimos en el Capítulo anterior, modificó el Estatuto de Radio y Televisión de 1980 y disponía al final de su articulado que el Ente Público RTVE remitirá, con carácter anual, a la Comisión Parlamentaria "un informe sobre la ejecución de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones. Asimismo, presentará a la citada Comisión Parlamentaria la información que le sea solicitada para valorar el cumplimiento efectivo de dicha función de servicio público".

El Informe es un loable intento de justificar el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada, pero revela la insuficiencia de indicadores objetivos y de criterios para evaluar efectivamente el grado de cumplimiento de dicha misión. A nuestro juicio, la definición de la función de servicio público que efectúa la Ley 24/2001 es tan prolija como imprecisa, porque ¿cómo se evalúa "la producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos" o realizar "emisiones internacionales" o "promover activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información"? ¿Cuántos y qué programas y con qué frecuencia y duración? ¿Qué emisiones, a qué destinos, durante qué tiempo y en qué franjas? ¿Qué inversión en desarrollo de servicios digitales y a cuántos usuarios potenciales beneficia?

³¹ Editado como Informe 2002 de Servicio Público de RTVE. Madrid. 2003.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

No se trata de cuantificar derechos y valores intangibles, abusando de una posición economicista, sino de advertir la carencia de herramientas aplicables hasta ahora para instaurar un sistema efectivo de control por parte de los operadores de la función de servicio público encomendada y financiada con fondos públicos.

La validación de la intervención pública en la actividad televisiva depende, en el plano formal, de la posibilidad de controlar la correspondencia entre las funciones que legitiman explícitamente la presencia pública en el sector (y en los objetivos operativos conectados) y la efectiva práctica de las empresas de televisión públicas. Los sistemas de valoración de la actividad televisiva, cuando existen, no están homologados en los distintos países. Cuando se analizan los procedimientos y mecanismos en el marco europeo se detecta, según Richeri³², la prevalencia de cuatro utilizados preferentemente para valorar las prestaciones en el campo televisivo:

◆ 1: La eficacia valora en qué medida se han alcanzado los objetivos. Por ejemplo, en el caso de reglas y objetivos que afectan a la programación, se puede tratar de valoraciones cuantitativas para las cuales basta con una herramienta tecnológica apropiada para la recogida de datos como la que emplea el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel francés para valorar el porcentaje de programas de ficción de origen nacional que cada cadena de televisión ha emitido.

◆ 2: La eficiencia valora los recursos empleados para realizar los objetivos o los resultados alcanzados. Normalmente, se trata de indicadores cuantitativos que permiten valorar tanto los recursos empleados para alcanzar los resultados, que en este caso tienen sobre todo

³² Richeri, 1994. Op. cit. Pags. 55 a 59.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

una función comparativa (por ej., la relación entre los ingresos, el número de empleados y las horas de programas producidos o emitidos), como el grado de utilización de instalaciones y estructuras (por ej., la relación entre horas de estudio de edición o de montaje disponibles y horas utilizadas), etc.

♦ 3: La pertinencia valora en qué medida el logro de algunos objetivos produce efectos colaterales, o derivados, indeseables. Por ejemplo, una cuota excesiva de coproducciones 'nacionales' que no satisfagan el interés de los telespectadores tendrá efecto negativo en la audiencia, en los ingresos publicitarios y en la disposición de las operadoras a seguir invirtiendo en producción audiovisual autóctona.

♦ 4: La equidad valora en qué medida la aplicación de las mismas reglas y objetivos indistintamente a sujetos dotados de recursos y de oportunidades diferentes provoca discriminaciones. La aplicación del criterio de equidad en ciertos aspectos hace parecer impropia la comparación entre los resultados cuantitativos de una empresa de televisión pública y los de una privada, desde el momento en que responden a un sistema de ventajas y cargas muy diversas entre sí.

En los mayores países europeos como Alemania, España e Italia, el problema de la eficacia de la televisión pública no ha sido nunca discutido y afrontado directamente, también porque antes habría que definir los objetivos sociales y culturales del servicio en términos más precisos para determinar y valorar los equivalentes de dichos objetivos en términos de programación, v. gr.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Siempre hay en la elección de los indicadores y su comparación, lógicamente, una alta dosis de subjetividad. Pero si se quiere medir la eficiencia de la televisión pública, no vale recoger los éxitos de público y de crítica obtenidos, según Richeri. Los expertos ingleses sostienen que es preciso utilizar indicadores que midan la relación entre el servicio proporcionado por el radiodifusor y los recursos utilizados para producir dicho servicio. Esto implica claramente que tanto el output (volumen de producción) como el input (dinero invertido) deben poder medirse con gran aproximación, posibilidad que en el caso de las televisiones públicas europeas no siempre está al alcance, al faltar aplicaciones de contabilidad adecuadas para este fin.

En el caso de la televisión pública puede ser interesante comparar las tendencias en la cantidad de input con las tendencias en el output: por ejemplo, la tendencia de los salarios con la tendencia de las horas emitidas, o de las horas de producción original emitidas, o bien con las horas de producción propia emitidas. Otros indicadores podrían medir las variaciones en la relación entre el número de empleados en la actividad televisiva (facturación televisiva y/o inversiones por actividad televisiva) y el número de horas originales emitidas, o el número de periodistas que trabajan en los telediarios y el número de horas de noticias emitidas, etc.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, en el documento ya citado en el capítulo precedente³³, apunta a los siguientes indicadores, concebidos para la programación televisiva, que permitirían ir más allá de la mera supervisión presupuestaria, los resultados de audiencia o el genérico juicio de

³³ La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. CAC, 2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

valor sobre la calidad de las programaciones. Estos indicadores se contemplarían y cuantificarían en un Contrato-programa, modalidad a la que nos referiremos en un capítulo posterior y podrían ser los siguientes:

Índice de variedad programática general: Todos los estudios sobre la oferta programática internacional muestran un grado de concentración en muy pocos géneros, lo cual supone un empobrecimiento cultural notable. Una de las misiones de la televisión pública debe ser favorecer la diversidad, fomentando así el enriquecimiento del público en general y adaptándolo a una variedad de gustos, mayoritarios o minoritarios.

Índice de variedad genérica por franjas horarias. El tiempo televisivo se divide en diferentes segmentos que tienen que ver con los hábitos de los usuarios y de su uso del tiempo. La diversidad debería estar garantizada en todas ellas, a fin de no discriminar ningún segmento del público, pese a que se podrían establecer correctivos en función de su homogeneidad en una franja concreta.

Índice de diversidad informativa. Aceptada la información como una prioridad de los medios públicos, hay que garantizar un uso amplio de los géneros que componen el macrogénero Información. No basta con una oferta abundante del género Telenoticias, por ejemplo, sino que se debe complementar con la utilización del repertorio de géneros informativos: Debate, Documental, Current Affairs, Contenedor, Reportaje, Entrevista, Cara A Cara, Magazine, Mini Magazine, News Magazine...

Índice de pluralismo político y social. Complementario del anterior, es preciso consolidar la legitimidad de los medios públicos con un

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

tratamiento efectivamente independiente y atento a los criterios de máxima exigencia profesional, para garantizar el pluralismo político, social y cultural, y disponer de los mecanismos necesarios para controlar su cumplimiento así como para denunciar sus violaciones.

Índice de valores. Se trata de medir los valores cívicos, democráticos, sociales y culturales presentes en los contenidos audiovisuales. Se pueden tomar como referencia, entre otras, la violencia, los derechos humanos, el sexismo, el racismo o la tolerancia.

Índice de respeto a la audiencia. A partir del cumplimiento escrupuloso de la parrilla anunciada con antelación, tanto por lo que respecta a los horarios de emisión como a los contenidos y programas anunciados. Este compromiso solamente puede ser alterado por motivos justificados, ya sea por acontecimientos imprevisibles, ya sea por necesidades de prestación de un servicio social excepcional, ya sea por causas técnicas debidamente justificadas.

Índice de cuantía y diversidad de audiencia. La cuota de audiencia a alcanzar será uno de los parámetros marcados, pero es necesario liberar la televisión pública de la tiranía absoluta del share, que conduce a opciones uniformizadoras. En la oferta generalista de la televisión pública será necesario comprobar el grado de diversidad del público, de tal manera que el éxito de la cantidad sea complementado por el éxito de la calidad, es decir llegar a todos los segmentos de la sociedad.

Índice de éxito de target. La televisión pública tiene como función satisfacer los gustos de las mayorías y de las minorías, por eso la cuota de audiencia absoluta no ha de ser el único indicador de éxito. Al tratar de

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

satisfacer un gusto minoritario, el share general de la cadena puede resentirse, pero quedará compensado por el éxito alcanzado entre el público que se había marcado como objetivo de aquel programa.

Índice de innovación. Las condiciones de competitividad exacerbada, característica del sistema audiovisual, actúan en la práctica, como un potente freno a la innovación. El audiovisual público ha de asumir el reto de la experimentación para promover la innovación de la oferta programática y los formatos. Por eso se deben destinar recursos a la innovación y transferir los resultados a las parrillas.

Índice de saturación publicitaria. Tanto por razones de respeto a las obras y a la audiencia como para liberar efectivamente de los condicionantes homogeneizadores que impone en la oferta audiovisual la dependencia de los recursos publicitarios, es preciso limitar la duración de los bloques publicitarios y regular su inserción mayoritariamente entre programas.

Índice de motor de la industria audiovisual. El protagonismo de la televisión pública como componente de la industria audiovisual le exige una función permanente de estímulo y arrastre. Para evaluar su impacto real podemos tomar en consideración no sólo el volumen de las coproducciones, la producción por encargo, o la compra a productoras del ámbito territorial de la operadora, sino también su contribución al establecimiento de productoras con capacidad para la promoción de proyectos de producción autónomos y destinados a otras cadenas.

Índice específico de cumplimiento de las cuotas en cuanto a programación.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Finalmente, para cerrar esta relación orientativa de índices de referencia, citaremos el relativo al cumplimiento por parte de los medios públicos de cuotas específicas que en el ámbito de la programación podrían agruparse en parámetros como los siguientes:

- Cuota de penetración marcada como objetivo.
- Cuota de producción propia.
- Cuota de producción externa.
- Cuota de compra de programas.
- Cuota de programas informativos.
- Cuota de programas infantiles y juveniles.
- Cuota de programas para minorías.
- Cuota de programas sobre cultura.
- Cuota de programas de debate.

En todo caso, como alertaba el informe McKinsey³⁴, "nuestro estudio ha mostrado que la distinción en sí misma no es suficiente. La TSP (televisión de servicio público) en Estados Unidos tiene una programación extremadamente distintiva, con especial énfasis en la educación, las artes y los acontecimientos de actualidad. De igual manera, TRT en Turquía tiene una programación extremadamente no comercial. Sin embargo, ambas cadenas tienen índices de audiencia realmente bajos, y las programaciones de las cadenas comerciales en sus mercados no

³⁴ McKinsey&Company. Public Service Broadcasters Around the World. 1999.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

son distintivas. Por consiguiente, los espectadores estadounidenses y turcos no se benefician de una programación rica y rigurosa en sus principales canales.

Las TSP más eficaces son aquéllas que consiguen combinar audiencia y distinción, como ARD y ZDF en Alemania, SVT en Suecia y la BBC en el Reino Unido. Han triunfado en la difícil tarea de alcanzar un equilibrio adecuado entre audiencia y distinción. El público sintoniza programa populistas, pero es fiel a aquellos programas que son tanto distintivos como accesibles. Aunque conseguir que estos programas sean accesibles no es tarea fácil, las TSP que lo han logrado han elevado el nivel televisivo en sus mercados obligando a sus competidores a imitarles.

Por ejemplo, una TSP puede cumplir con su misión de manera muy efectiva programando productos más distintivos a continuación de un "evento" de masas que atrae a la audiencia. De esta forma, pueden estimular a los espectadores a ver programas que de otra forma, probablemente, no sintonizarían. Así, pueden encontrar en las principales cadenas programas de interés minoritario de canales temáticos".

Sobre la calidad de la televisión pública, Rowland y Tracey³⁵ ponen el énfasis así:

"La televisión pública no puede ser un mero programador. La ética particular del servicio público exige que sus programas sean concebidos con especial cuidado. Esta exigencia supone que el servicio público participe también en el ámbito de la producción audiovisual. Aunque la radio y televisión pública pueda comprar o encargar algunos de sus pro-

³⁵ Williard D. Rowland Jr. y Michael Tracey, *Lessons from Abroad: A Preliminary Report on the Condition of Public Broadcasting in the United States and Elsewhere*. Reunión conjunta de la International Communication Association y del American Forum of the American University, Washington, D.C. Mayo 1993.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

gramas, la existencia de una producción “de la casa”, que le es propia, no sólo garantiza que los programas respondan a lo previsto por el servicio público, sino que asegura también la perennidad de una competencia –algunos dirían de una cultura de creación– propia del servicio público. Esta manera de actuar se expresa especialmente en el afán de investigación, de innovación y de creatividad que debe caracterizarlo. La producción de la casa permite asimismo establecer las normas de calidad que debe imponerse el servicio de difusión pública y que servirán de estímulo a los demás. Rowland y Tracey expresan así esta búsqueda de calidad y la aplicación de normas elevadas para la televisión pública: “Desde esta perspectiva, la índole de la televisión pública exigiría que toda emisión propuesta, cualquiera que fuese su género, fuera la mejor de su especie, la mejor posible”.

Sobre la evaluación de la televisión pública por parte del público, es muy interesante, a nuestro juicio, la aportación de Souchon³⁶, quien comienza recordando que, desde que la televisión existe, se repite que no hay uno sino públicos de la televisión. “Si diciendo que hay varios públicos se quiere decir que la televisión reúne a personas diferentes, viejos y jóvenes, rurales y urbanos, más formadas y menos, se enuncia una evidencia. Pero si se sobreentiende que toda esta gente ve emisiones diferentes, entonces se está equivocado”.

Contrariamente a las ideas recibidas, la estructura del tiempo pasado delante de la televisión por los 'pequeños consumidores' (usuarios) no es muy diferente de las de los 'grandes consumidores'. Los 'pequeños' dedican, en términos relativos, una menor parte de su tiempo de televisión a las emisiones de cultura y conocimiento y una parte más importante, por ejemplo, a la ficción. El público de las emisiones de 'poco pú-

³⁶ Michel Souchon, 1989, op. cit. pags. 99-100.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

blico' no es un público restringido, exigente y minoritario, una élite que no enchufaría la televisión nada más que para ver los documentales. El público de las emisiones con poco público está constituido, en lo esencial, por la gente que ven mucho la televisión.

En resumen, no hay públicos diferentes y aislables que tendrían demandas específicas, que el servicio público debería satisfacer sucesivamente, eligiendo satisfacer prioritariamente a los públicos minoritarios. Hay un público que tiene unas demandas diferentes según el tiempo y el humor, demandas que el servicio público debe tener en cuenta.

Es necesario, por tanto, hacer una "televisión plural", de emisiones diversas pero no hay que hacerla para públicos. Hay que abordar temas 'específicos' pero no dirigiéndose a públicos específicos correspondientes sino, por el contrario, a un solo público de la televisión, el que la ve.

Ahora bien, dice Souchon, otra cuestión es la evaluación que el público hace de la televisión: no suelen coincidir los resultados de audiencia con otros sondeos que se dan a conocer de vez en cuando, en los que con frecuencia se muestra que las emisiones con baja audiencia suelen tener una alta cota de simpatía o de apreciación por el público. "Al respecto, se viene constatando, primero, que hay una disociación entre los comportamientos (lo que se ve realmente) y los juicios (lo que se dice que se ve o se aprecia); y, segundo, que las personas que ven mucho la televisión pesan mucho en los resultados de audiencia, mientras los que no la ven no participan nunca en la votación que arroja dichos resultados. De modo que los resultados serían muy diferentes, al valorar la televisión, si el voto ponderado fuera más "democrático", una persona, un voto, al margen de cuánto ve la televisión".

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Por otro lado, la evaluación de la televisión pública aplicando índices y criterios prefijados permite establecer el marco que va a acotar el cumplimiento de las funciones encomendadas, pero deben existir instancias u órganos ad hoc que lleven a cabo el control y fiscalización de este servicio público.

Además del control que, democráticamente, deben ejercer los Parlamentos como representantes de los ciudadanos, coinciden muchos autores en la necesidad de crear organismos que, desde fuera de la Administración, gocen de la autoridad e independencia suficiente que las faculte como reguladores, sin vinculación con esa Administración que es propietaria de los operadores y que, históricamente, ha monopolizado la doble condición.

Un modelo imitable, citado por algunos, destacadamente, Abad Alcalá³⁷, sería la Comisión de Radiotelevisión y Telecomunicaciones de Canadá (CRTC). Hay al respecto un excelente informe de la profesora Corredoira³⁸, que desde 1985 tenía, con jurisdicción propia otorgada mediante la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act de 1985, el "poder de autorizar, reglamentar y vigilar todas las empresas de radiodifusión de Canadá así como reglamentar las empresas de telecomunicaciones bajo jurisdicción federal".

La CRTC aplica, originalmente, el concepto de "expectativa" al licenciatario (lo que espera de él y los objetivos), y tiene como vector esencial el interés público, con una gran participación de los usuarios

³⁷ Leopoldo Abad Alcalá. El principio de subsidiariedad aplicado a la televisión de titularidad estatal como servicio público. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias de la Información (CC.II.) de la Universidad Complutense de Madrid. 1998.

³⁸ L. Corredoira Alfonso. La Comisión de Radiotelevisión y Telecomunicaciones de Canadá. Un órgano independiente de regulación. Su papel en el autocontrol de los medios. Trabajo realizado en agosto de 1997 con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, pro-manuscrito.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

(hay “Audiencias públicas” cuando se ha solicitado una licencia, renovación o modificación, o por una queja del público o por una preocupación de la CRTCC). Otros aspectos originales son los sistemas de protección de las minorías, de clasificación de programas o el chip antiviolencia.

Otro modelo interesante, que veremos más adelante, es el de ‘The Office of Communications’, OFCOM, la nueva autoridad de medios audiovisuales del Reino Unido tras la extinción del antiguo regulador ITC (Independent Television Commission) en diciembre de 2003. OFCOM asume las competencias audiovisuales que eran gestionadas por otras entidades a las que reemplaza: BSC, Broadcasting Standards Commission; ITC, Independent Television Commission; y OFTEL, the Radio Authority and the Radiocommunications Agency. De este modo, UK sigue la tendencia imperante en Europa de ‘concentrar’ en un solo ente todo lo relativo a la gestión, control y administración de las partes que conforman un todo: las comunicaciones electrónicas (al contrario que en España, donde a la dualidad administrativa que componen el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se ha sumado ahora un nuevo ente, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, que complica la burocracia, dificulta la gestión ágil y dinámica e incrementa costes administrativos).

OFCCOM está trabajando en la actualidad en la revisión del modelo de televisión pública que prestan varios operadores en UK –entre ellos BBC– a partir de las conclusiones de los trabajos de análisis, estudio y consulta pública que deben concluir en otoño de 2004.

Otras propuestas más alineadas con el modelo francés³⁹ apuntan, como una de las piezas claves del nuevo modelo de televisión, a

³⁹ M. Moragas, y E. Prado. La televisión pública a l'era digital. Editorial Portic-Centre d'Investigació de la Comunicació. Barcelona 2000.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

la definición y constitución de una autoridad independiente denominada Consejo Audiovisual, que otorgaría credibilidad a la televisión pública para afianzar su posición en el actual sistema mixto y competitivo de comunicación.

Las competencias de este 'Consejo Audiovisual' se podrían concretar en:

- Supervisión de los contenidos y estructura de la programación de todo el sector audiovisual (público y privado), ejerciendo lo que se ha llamado "función policía", de control del cumplimiento de las normativas vigentes, incluidas las de ámbito europeo.
- Garantía del pluralismo, aplicado a toda la programación y estructura del sistema televisivo.
- Aplicación de sanciones por los incumplimientos.
- Concesión de licencias, hacer su seguimiento y aprobar sus renovaciones.
- Arbitraje sobre la coordinación de los diversos sectores de la televisión pública.
- Información sobre las propuestas de regulación del sector, de iniciativa parlamentaria o presentadas por el Gobierno.
- Función de previsión y prospección, proponiendo cambios legislativos.
- Función de guía ética y social sobre los contenidos y la programación de las televisiones públicas y privadas.

PRIMERA PARTE: El marco general.

IV. La crisis del modelo de televisión pública.

Finalmente, para completar esta arquitectura de control del Audiovisual y asegurar el crédito y la consolidación de las televisiones públicas cumpliendo su misión natural habría que afrontar, además, como dice Linde⁴⁰:

♦ 1: La ‘desgubernamentalización’ y correspondiente ‘parlamentarización’ de la radiotelevisión pública.

El Estatuto de la Radiotelevisión de 1980 fue resultado de los ‘Pactos de la Moncloa’ y supuso un avance muy considerable sobre la situación anterior donde lo que hoy conocemos como Radiotelevisión Española fue primero, como apuntamos antes, una Dirección General del Ministerio de Información y Turismo y, posteriormente, un Organismo Autónomo desprovisto de los más elementales márgenes de autonomía en relación con el Gobierno. Parece evidente que, en el ambiente social y político del siglo XXI, no es sostenible ni aceptable ese anacrónico modelo.

♦ 2: La ‘despolitización’ de los órganos de gobierno de la radiotelevisión pública.

La experiencia ha permitido constatar que se ha venido reproduciendo en los Consejos de Administración de las radiotelevisiónes públicas el sistema de representación parlamentaria, o más exactamente de representación partidaria. Esa reproducción, trasladada a entes públicos empresariales, hace difícil su funcionamiento. Por ello, sería conveniente ‘despolitizar’ los Consejos y la figura del Director General, con un riguroso sistema que asegure la mayor independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones.

⁴⁰ Linde Paniagua y Vidal Beltrán. Derecho Audiovisual, 2003. Op. cit. Pag. 42.

PRIMERA PARTE:

El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Considerar a la televisión como industria cultural responde a la acuñación de esta última expresión por Adorno y Horkheimer (en origen con ciertas connotaciones peyorativas), para superar un cierta resistencia del pensamiento occidental que se había bloqueado en la posición dogmática y excluyente de Malraux, para quien el cine sólo podía ser arte y no industria, atribuyendo a ésta un cierto poder contaminante de la pureza creativa.

Hoy las industrias culturales definen a las actividades capaces de transformar el trabajo creativo, a través de un proceso industrial con base tecnológica crecientemente avanzada, en productos susceptibles de ser distribuidos masivamente. Zallo define las industrias culturales como "un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza, y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social"¹.

Las industrias culturales son el centro en las últimas décadas de un intenso debate teórico, que se sostiene sobre todo en la sociología y la economía, que trata de explicar las claves de la producción y el consumo de la cultura por un público masivo. Básicamente, como señala Bustamante, los investigadores coinciden en que "los productos y servicios culturales están compuestos por prototipos reproductibles, marcados por una renovación permanente, de valorización aleatoria (alto riesgo económico), con costes fijos elevados (la creación y fabricación del máster) y costes variables débiles (la reproducción y distribución)"².

¹ R. Zallo.
Economía de la comunicación y la cultura. 1988.

² E. Bustamante.
La televisión económica. Pag. 24. Gedisa. Barcelona. 1999.

Hay coincidencia también en la investigación internacional en diferenciar los “productores editoriales” y de la llamada “cultura de flujo”. Los primeros se caracterizarían por ser prototipos aislados, de alto riesgo unitario, pagados directamente por el usuario, y de prolongada vida comercial. Por su parte, la cultura de flujo, de la que sería paradigma la televisión, se basaría en una multiplicidad de productos ofrecidos en una secuencia continua (programación) y, por tanto, con menor riesgo pero mayor obsolescencia comercial, y financiada indirectamente por la publicidad, el Estado, el mecenazgo privado, etc. La distribución es en este último caso la fase estratégica, que determina la viabilidad de la industria. Flichy³ advertía que era indispensable distinguir claramente la cultura de flujo de las mercancías culturales: “Los productos pertenecientes a este ámbito –cultura de flujo– se pueden caracterizar por la continuidad y la amplitud de difusión: eso implica que cada día hay nuevos productos que convierten en obsoletos a los del día anterior. La segunda característica específica de este ámbito es el hecho de hallarse en la intersección entre los campos de la cultura y la información”.

La televisión, paradigma de la cultura de flujo, no sólo ha llegado a ser la industria cultural por antonomasia y líder por la dimensión de su oferta y su consumo, o por el papel que desempeña en la promoción y comercialización de las restantes industrias culturales, sino porque “es la única industria cultural en sentido estricto, ya que el término no concierne sólo a la estandarización del producto mismo o a la racionalización de las técnicas de distribución (caso del libro o del disco) sino al conjunto del proceso de producción. En ella, la técnica es parte inseparable del proceso de producción y los medios técnicos y económicos no pue-

³ Patrice Flichy.
Les industries de l'imaginaire pour une analyse économique des médias. Grenoble.
PUG, Collection Communication et Médias, 2^a edición. 1991.
Traducción española: Las multinacionales del audiovisual. Gustavo Gili. Barcelona, 1992.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

den separarse de los recursos intelectuales”, explica el citado Bustamante, apoyándose en Flichy y Sauvage (1991).

Ha sido precisamente Bustamante⁴ quien más recientemente ha actualizado las investigaciones sobre las industrias culturales, que se remontan a los 70 con Huet y otros (1978), Lacroix y otros (1979), Flichy (1980), Miège y Salaum (1986), Bustamante y Zallo (1988), Garnham y Locksley (1989), Herscovici (1994), Getino (1995 y 1996) y, de nuevo, Miège (1999 y 2000).

A estas alturas del trabajo investigador, se tiene claro que el ‘eje’ de las industrias culturales es su “reproductibilidad, la inserción de un trabajo simbólico en un proceso mecanizado que permite su conversión en mercancía, porque sólo la copia realizada a escala relativamente amplia materializa establemente la secuencia de comunicación en un objeto adquirible (...), genera también un público de potenciales adquirentes, forma una demanda y un precio difuso” (Pilati y Richeri, 2000). Y habría que añadir dos características más de este modelo: una significativa inversión de capitales y la división del trabajo consiguiente a toda industrialización (Lacroix y Tremblay, 1997).

Definidas en estos términos, las industrias culturales se diferencian de los restantes procesos industriales, como resume Bustamante⁵, en las siguientes variables:

- La importancia del trabajo simbólico que constituye su materia prima misma.
- Un valor de uso ligado estrechamente a la personalidad de sus creadores.

⁴ E. Bustamante (coord.). Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Pags. 19-38. Gedisa. Barcelona. 2003.

⁵ Bustamante, 2003. Op. cit. pag. 23.

- ❑ Un requerimiento ineludible de transformar el valor simbólico en valor económico.
- ❑ El alto riesgo de su valorización (consecuencia de la aleatoriedad de su valor de uso simbólico).
- ❑ Su imperiosa necesidad de renovación constante, que choca con la estandarización obligada de toda industria.
- ❑ Una estructura económica particular, caracterizada por los elevados costes fijos del prototipo (máster) y los relativamente reducidos costes variables (distribución y comercialización), así como por unos costes marginales (por consumidor complementario), reducidos o nulos.
- ❑ Una presencia intensiva, consecuencia de lo anterior, de las economías de escala (ahorros y beneficios crecientes por incremento del mercado) que impulsan espontánea y continuamente hacia la concentración nacional e internacional.

Al abordar las formas de valorización (es decir, de añadir o aumentar el valor) de las industrias culturales, una cuestión clave para entender el sistema actual y sus modalidades, se advierte que la variable determinante es la gestión de derechos de los productos o símbolos aunque, al estar pendiente la generalización social del acceso a las redes, van a seguir jugando un papel decisivo los operadores y distribuidores de comunicaciones. "Esta tendencia ya se ha dado plenamente en torno a los derechos de edición de obras de éxito o en la adquisición de derechos

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

audiovisuales por los voraces –y multiplicados en pocos años– canales televisivos, lo que ha supuesto una clave definitiva en la configuración del audiovisual. También parece que se producirá en lo informacional”⁶.

La gestión de derechos como variable determinante es peculiar según las modalidades tradicionales de valorización: edición discontinua (libro, disco, cine), edición continua (prensa diaria y periódica) y emisión continua (radio y televisión). En la primera, el centro estratégico es menos la propiedad de los derechos de autoría que su gestión y aprovechamiento. En la segunda, la información se rentabiliza en distintos soportes impresos a lo largo del tiempo. En la tercera, del productor-programador que definía el servicio público de los 60, se pasó en los 80 a múltiples operadores que, en los 90, ensayan operar en múltiples servicios y redes, mientras que los gestores y distribuidores de derechos ocupan un papel estratégico central.

Bernard Miège⁷, uno de los primeros ‘apóstoles’ de la necesidad de aplicación del análisis económico a la comunicación, la información y la cultura, había anticipado ya a finales de los 80 que estaba empezando a producirse una innovación importante, que “ofrecía perspectivas de renovación a las industrias de la cultura y la información: la conexión de redes permite de ahora en adelante el consumo de imágenes y/o sonidos, y/o textos, ya sea mediante pagos en el acto (por ejemplo, televisión de pago por programa, consumo de un servicio videotex...), mediante suscripciones (por ejemplo, suscripciones a Canal Plus o a cadenas temá-

⁶ “Las industrias culturales en la economía informacional: Evolución de sus formas de trabajo y valorización”. Un excelente trabajo firmado por Azpillaga, P.; Miguel de Bustos, J.C.; y y Zallo, R., que apareció en la Revista de Estudios de Comunicación nº 5, nov. 1998, que se puede encontrar en la web de la Universidad del País Vasco: www.ehu.es

⁷ Bernard Miège. *La société conquise par la communication*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (PUG), 1989.

ticas de redes por cable), o mediante fórmulas en las que se combinen uno u otro de los sistemas precedentes”.

En la década de los 90, en efecto, junto a las anteriormente citadas tres formas tradicionales de valorización, van emergiendo dos formas nuevas, genéricas y mixtas de valorización: las redes de pago (una forma híbrida de edición/emisión con predominio de la emisión y representada por los sistemas de cable de abono mensual) y, por otro lado, la gestión de fondos de información (otra forma híbrida edición/emisión con predominio de la edición mediante consulta a base de datos). Esas dos formas genéricas vienen dando paso, desde finales de la década de los 90, a cuatro nuevas modalidades de valorización: la edición informática, las televisiones de pago, el audiovisual interactivo y las comunicaciones/servicios. A medio plazo, y aparte de las tres formas tradicionales que continuarían (edición continua, edición discontinua y emisión), aquellas nuevas cuatro tenderían a integrarse probablemente hacia dos modelos básicos –edición informática y redes– e incluso hacia un sólo modelo: una red polivalente desde la que se accedería a toda la información y cultura digitalizable (Azpillaga y otros, 1998).

El modelo editorial estricto se ha visto ampliado con la edición informático/audiovisual (CD-Rom, CDI, videojuegos y, sobre todo, el video-disco digital DVD) cuyos rasgos son similares a los de edición discontinua, pero incorporando fuertes peculiaridades tanto en los productos propios nuevos como en los modos de uso del libro, el disco o el cine⁸.

⁸ En la edición informática convergen, o pueden hacerlo, una buena parte de las industrias culturales: un CD-Rom, por ejemplo, puede estar confeccionado a partir de contenidos de libros o discos. Esta mezcla de contenidos está presente en la edición off-line (CD-Rom) u on-line (bases de datos, televisión interactiva, etc.), pudiéndose esta última caracterizar como un bien red. Cfr. A. Perrot. *L'économie des réseaux*. Pag. 8. *Problèmes Economiques*, n° 2456. París. 1996.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Comoquiera que, junto al modo de acceso editorial –adquisición de CD Roms o videojuegos en el mercado– se puede también acceder a ellos a través de las redes y en la forma de valorización que hemos caracterizado como “audiovisual interactivo” o de las “comunicaciones-servicios” (otra ventana), es previsible que se intensifique la competencia entre los gestores de ambas vías de acceso a la cultura y la información. Sin embargo, por su función estructurante sobre el conjunto del sector cultural –papel que, hasta ahora, ostentaba la televisión convencional– los capitales culturales se asegurarán a medio plazo su presencia en ambas vías, con un enfoque inevitable de necesaria complementariedad dado el dominio que ejercen sobre la clave, como hemos dicho, del negocio comunicativo y cultural: la tenencia y gestión de derechos culturales y la capacidad de utilización eficaz de las redes de distribución, en este caso tanto en edición informática como en telecomunicaciones.

Otra importante novedad en las formas de valorización vinculadas a las redes es la televisión de abono que, aun difundiendo el mismo producto que la televisión convencional y manteniendo muchas características de ésta, registra claras diferencias desde el punto de vista económico y social. Las más visibles se derivan de su oferta más selecta, amplia, atractiva y distintiva de la televisión de servicio público o de la generalista privada.

En términos del medio televisivo, la principal peculiaridad de este producto deriva de la multiplicación de programadores y de la búsqueda de la diferencialidad por géneros, programas o temáticas en las ofertas, de modo que se aseguren unas heterogéneas y amplias programaciones.

En la televisión de abono, la digital vía satélite (como veremos en el siguiente capítulo de esta Tesis) ha ido ganando terreno, sobre todo en España, tras la fusión de las dos plataformas existentes hasta 2003: Vía Digital y Canal Satélite Digital. Y, en esta modalidad, en la medida que hay un abono fijo o variable según los paquetes de programas accesibles (básico, premium, etc.) –incorporando a este ámbito lo que Tremblay y Lacroix⁹ definen como lógica de club, la distinción que otorga pertenecer a un club privado–, se quiebran los principios de recepción universal y para una demanda ilimitada –propia del concepto de servicio público– y el principio de gestión por unanimidad. Un principio por el que para unos menores costes y un mejor, libre e igualitario acceso al servicio conviene algún tipo de modelo de financiación colectiva. En cambio, bajo el nuevo modelo general que se abre, prevalece el principio de exclusión, privado: para acceder hay que pagar (Azpillaga y otros, 1998. Op cit.).

Se da, en todo caso, una fuerte competencia con las televisiones generalistas y, además, entre las propias redes de pago (por cable o satélite), entre los canales y programas, de cuyos resultados derivará la ‘retribución’ de los productores y programadores que proveen a los operadores del ‘club privado’. Se da también una elevada concurrencia entre poseedores de derechos audiovisuales de productos distintivos, de calidad, que de hecho filtran la creciente e indiscriminada oferta de los productores. Sin embargo, realmente, esa competencia no beneficia al usuario, que tiene pocas o ninguna (v. gr., en TV digital por satélite) alternativas para cambiar de operador.

Al analizar, desde la perspectiva y con la información disponible

⁹ Gaetan Tremblay y Jean-Guy Lacroix. *Télévision, deuxième dynastie*. Montreal. Presses de l'Université du Québec, 1991.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

en 1992, el conflicto con los nuevos medios de comunicación, Miège¹⁰ sostenía que "en la tendencia actual de industrialización de la cultura y la información parece difícil ceñirse a un enfrentamiento editores/programadores/difusores. Los intereses son múltiples y los retos complejos; y los consumidores no son los últimos en manifestarse. Resultaría equívoco, no obstante, que los medios impropriadamente calificados como nuevos no nos ofrecieran una nueva versión del enfrentamiento entre edición y flujo, actualmente tan insertos en las sociedades industriales contemporáneas".

Por todo lo anterior, la teoría económica convencional tiene dificultades para asimilar las peculiaridades de las mercancías culturales e informativas, así como para explicar y justificar, en términos de eficiencia económica, la existencia y necesidad de un espacio privado/público en la televisión.

¹⁰ B. Miège. Las industrias de la cultura y de la información. Conflicto con los nuevos medios de comunicación. TELOS nº 29. Marzo-mayo 1992.

V.1. Teoría y actividades concurrentes de una economía excepcional.

La investigación sobre la economía de los medios de comunicación no se ha comenzado a realizar de forma sistemática, con escasas y notables excepciones, hasta las décadas de los años 80 y 90.

El predominio de un pensamiento jurídico y político venía soslayando el análisis de un mercado que se veía como contaminante del 'arte' incluso cuando sus diversas actividades y expresiones cada vez más industrializadas estaban comenzando a dominar los productos culturales, como hemos visto antes. La hegemonía de este pensamiento que podríamos calificar de paternalista sobre la televisión explicaría este retraso de la investigación y el pensamiento (mucho más que en la prensa o en la radio), a pesar de que la realidad iba exhibiendo fenómenos nuevos, e insuficientemente analizados, como el desmoronamiento de los monopolios estatales y la hegemonía de los principios mercantiles cuya aplicación imponía la extensión de la televisión privada y por necesidad las propias televisiones estatales.

Los trabajos presentados en un Encuentro organizado en Milán por el Istituto di Economia di Media de la Fundación Roselli, en 1994, fueron recopilados por Antonio Pilati y Giuseppe Richeri, dos destacados investigadores italianos en el campo de la economía de la comunicación masiva y de las nuevas tecnologías de información, alumbrando el que ha sido quizá el primer libro¹¹, que reúne algunas de las investigaciones más interesantes abordadas hasta ese momento.

¹¹ A. Pilati y G. Richeri (Eds.), L'Economia dei media. Questioni teoriche. Istituto di Economia dei Media. Fondazione Roselli. Milán. 1994.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Los textos que recoge el libro representan con estos antecedentes una valiosa aportación de síntesis sobre esa teoría económica de la televisión que, en gran medida, está aún por realizar. Aunque las alusiones más globales pueden justificar parcialmente el título de "Economía de los medios de comunicación", la mayor parte de las colaboraciones presentadas están referidas a la televisión. El libro ofrece una antología de textos clásicos, algunos de los cuales figuran por méritos propios entre las bases del análisis económico en el campo de la información y la comunicación. Es el caso de artículos como el de 1950 de R.M. Coase sobre el monopolio televisivo aplicado a la BBC, el de Fritz Machlupp sobre la producción de conocimiento y el PNB (1962), el de Kenneth J. Arrow sobre información y comportamiento económico, o el de Hilda y William Baumol sobre su famosa teoría de la enfermedad de los costes (sin paralelo con los incrementos de productividad en sectores no progresivos), que muestran al mismo tiempo la especificidad y riqueza de la reflexión económica sobre la producción y distribución de bienes simbólicos, pero también su lento y escaso desarrollo frente a un acelerado ascenso de su trascendencia económica y social.

Los artículos originales del libro pueden aportar al menos bases para esa teoría necesaria. La ponencia de Pierre Kopp, por ejemplo, sintetiza las líneas desarrolladas en su libro (*Economie de la Télévision*) desde una perspectiva de economía neoclásica: la televisión sería un típico bien público (costes de producción independientes del número de consumidores), en donde la aplicación de la publicidad no dejaría de ser una aberración en términos de mercado al no exigir un pago proporcional a la cantidad de producto consumido.

De esta naturaleza y de esta estructura de costes se deducen consecuencias particulares sobre la competencia y el proteccionismo.

El texto del profesor británico Nicholas Garhnam dedica su atención especialmente a la TV pública y su futuro, en una perspectiva de economía política no exenta de cierto pesimismo sobre la expansión profetizada de la demanda y del gasto doméstico sobre los bienes simbólicos y los nuevos servicios de información. La falta de mecanismos de compra directa y las características de la economía televisiva (bajos costes marginales de distribución, bien público, incertidumbre de la demanda, fuertes economías de escala...) impulsarían permanentemente, en opinión del director del CIS de Londres, el monopolio en la televisión comercial con publicidad, pero también en la TV por abono, haciéndose por tanto imprescindible en ambas una intervención reguladora permanente del Estado.

El artículo del investigador francés Pierre Musso busca una visión global sobre las diferentes fases de la televisión en Europa: la televisión como bien público, como producto comercial o como servicio distribuido. Esta última, impulsada por los desarrollos tecnológicos, las nuevas fuentes de financiación y la reconfiguración de la oferta, caracterizarían a la televisión como hipermercado, como espacio de distribución y comunicación cercano a la economía de las telecomunicaciones. Musso apuesta así, en una línea común a otros investigadores franceses, por una "economía de red" en la que se insertaría una economía de prototipos característica del audiovisual y cuya clave estaría en manos simultáneamente de los productores y los distribuidores. No quedan claros, sin embargo, los límites temporales de esa fase ni su convivencia obligada con las otras etapas televisivas quizás durante un largo período de tiempo.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

El artículo de Luigi Matucci es, por su parte, un análisis mucho menos teórico y más apegado a la gestión directa de la empresa de broadcasting: la producción, los costes e ingresos, las estrategias... La perspectiva empresarial adquiere mayor significación indirecta al tratarse de un director de la televisión pública (la RAI en Lombardía), que intenta enfrentarse a la gestión de una empresa particular con objetivos difícilmente conciliables con esta perspectiva económica.

Si en los textos antes reseñados queda muchas veces al lector la duda sobre las dificultades de mantener las distancias de una visión determinista de la televisión, estas incertidumbres se incrementan cuando se trata de insertar la economía de la televisión en el marco mucho más amplio de un análisis teórico de la comunicación.

Hay dos artículos del libro referenciado que contemplan desde una perspectiva global la incidencia de un cierto determinismo tecnológico en la propia naturaleza de los medios de comunicación, analizando desde orientaciones muy diferentes, los riesgos y dificultades.

La ponencia de Pilati-Richeri se dedica a estudiar el mercado de los media en los años 90, década en la que según los autores se asistiría a cambios notables respecto a los años 80: la tecnología cumpliría ahora un papel esencial junto a las transformaciones de la organización. Los 90 conocerían además un corte más radical, con un cambio rápido en la configuración de los sectores de comunicación y en sus dimensiones, en la distribución y definición de sus mercados, y en la forma de remuneración de sus productos y servicios. La capacidad financiera de inversión y la implicación de actores conexos como las te-

lecomunicaciones, la informática o la electrónica de consumo en los nuevos mercados abiertos por la convergencia darían la medida del ritmo de esas transformaciones.

Finalmente, el texto del profesor español Ramón Zallo, en cuyo trabajo nos hemos detenido más al comienzo de este capítulo de la Tesis, es quizá el de mayor empeño en esa construcción global de la teoría económica de la comunicación y el más sistemático en el repaso a las diferentes bases y consecuencias de cada visión económica en este campo. Aun tratándose evidentemente de un texto de síntesis, analiza las fuertes limitaciones de la teoría económica convencional para explicar el funcionamiento de la televisión y plantea la necesidad de introducir junto al mercado otras consideraciones macroeconómicas e incluso políticas e institucionales para poder entender las industrias culturales.

Las críticas de Zallo a conceptos tan habituales y repetidos como el de "hipersector de la información" (una aproximación tecnológica inútil para segmentar y clasificar esas actividades económicas), a la integración de la comunicación social en un difuso campo de la información o su consideración como mero apéndice de la información empresarial sirven de base para una propuesta concreta: la delimitación y clasificación de la cultura y la comunicación desde la naturaleza de los procesos de trabajo y valorización, como vimos antes. La consideración del papel del Estado y del espacio público en esa perspectiva enriquece el análisis económico con un contexto social más amplio sin el que difícilmente podrían entenderse las transformaciones en curso.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Esta obra fruto del Encuentro auspiciado por la Fundación Roselli tiene, a pesar de la diversidad de ópticas y contenidos y con la lógica carencia de desarrollo sistemático, la virtud de recopilar y avivar la investigación sobre una materia que demanda hoy una mayor esfuerzo de investigación y que carece, todavía en España, de un masa crítica mínima de investigadores.

Por nuestra parte, hemos de comenzar diciendo que, desde el análisis económico y empresarial, la televisión es una industria donde se integran cuatro actividades diferenciadas:

- ◆ 1: Producción propia (interna y externa o financiada) y adquisición de producción ajena (el mercado de los derechos es hoy determinante del negocio televisivo) de los programas y contenidos que se van a ofrecer a los usuarios.

- ◆ 2: Programación, que empaqueta los contenidos y los ofrece en una secuencia periódica de franjas horarias y géneros, articulada por la parrilla o rejilla (schedule o palinsesto).

- ◆ 3: Transporte y difusión de la señal, por ondas en el territorio de cobertura de la operadora y, en la mayoría de los casos hoy, también por satélite.

- ◆ 4: Distribución y comercialización (promoción y venta del producto y la marca, captación de publicidad y otras fórmulas de ingresos). Entendemos que esta actividad, omitida por muchos autores, es consustancial a la economía de la televisión, incluso en los supuestos de los modelos de financiación pública que prohíben la publicidad (véase el caso de la BBC).

Las dos últimas actividades las realizan, a veces, empresas distintas de las difusoras, es decir, están externalizadas.

Cada una de estas actividades tiene sus propias claves en términos de análisis económico y de 'negocio', y de su gestión derivará finalmente los resultados de la corporación empresarial. Por tanto, si tuviéramos que preguntarnos por la "base del negocio" (core business) no tendríamos fácil la respuesta. Si simplificáramos la cuestión, podríamos decir que la base es invertir a riesgo en programas (producidos y puestos en rejilla) para obtener audiencias que interesen a los anunciantes. "La audiencia es una mercancía rara que es intercambiada en base a un precio definido normalmente por su cantidad y su calidad, es decir, por su composición. La programación televisiva es, en cambio una mercancía que no es pagada directamente por quien la usa, el telespectador, y tiene las características de los bienes que los economistas llaman 'públicos' o 'colectivos': dado su carácter inmaterial, no es perecedera (no se destruye al consumirla) ni divisible, está a disposición de los consumidores sin crear rivalidad entre ellos; los consumidores no son discriminados a través del precio; es más, es difícil impedir que uno o más consumidores lo utilicen"¹².

En el caso de la televisión pública, antes que la base del negocio está la misión que tiene encomendada por Ley: prestar un servicio público al que pueden (deben poder) acceder todos los ciudadanos. En este sentido, es un bien público cuyo consumo no agota el producto, de ahí que soporte unos costes fijos muy elevados y unos costes marginales que tienden a cero (no cero, como sostienen algunos teóricos¹³), puesto que, al ser consustancial al producto la difusión de la señal, el coste de 'fabricar' el producto para un espectador más viene dado por

¹² G. Richeri. La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación. Bosch. 1994.

¹³ Richeri, Bustamante, Torres, Garnham, Kopp.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

la dificultad de la cobertura (alcance del último reemisor, problemas de orografía, interferencias de otras señales por la mala gestión pública del espectro radioeléctrico, etc.), que, en el caso de la televisión pública, no se olvide, viene determinada por la obligación de asegurar el acceso universal.

Estamos, en todo caso, ante un supuesto de economías de escala ilimitadas, que reduce costes unitarios (por usuario) de forma exponencial en la medida que maximiza audiencias. Por lo que la tendencia a la concentración es muy marcada, es decir, finalmente al monopolio natural. Por eso, la televisión ha de sustraerse a las reglas normales de una economía de mercado, como dice Bustamante¹⁴.

Esta singularidad económica de la televisión ha generado interesantes líneas de investigación sobre cómo conjugar la mayor eficiencia de los recursos y la satisfacción del usuario.

“La teoría económica convencional tiene problemas para admitir las peculiaridades de las mercancías culturales e informativas y para explicar, en términos de eficiencia económica el problema del establecimiento y expansión de un espacio mixto privado/público en televisión. Las mercancías culturales, entre ellas la televisión tienen, según Azpillaga y Zallo¹⁵, muchas particularidades que no se ajustan a los supuestos implícitos de la teoría económica convencional:

◆ 1: El carácter prototípico y diferencial de los productos culturales dificulta una perfecta sustituibilidad y acentúa la imprevisibilidad de las demandas.

¹⁴ E. Bustamante. La televisión económica. Pag. 19. Gedisa.1999.

¹⁵ Patxi Azpillaga, J.C. Miguel de Bustos y Ramón Zallo. Las industrias culturales en la economía informacional. Revista de Estudios de Comunicación nº 5. 1998.

V. La Televisión como industria cultural.

◆ 2: La imposibilidad de abordar, desde una economía cuantitivistista, la variable calidad que, sin embargo, es un elemento sustancial para una economía de la comunicación y que no es equiparable a costes ni a demanda.

◆ 3: La diferenciación entre óptimos individuales y óptimos sociales, lo que contradice el corazón mismo de la teoría del equilibrio de Pareto¹⁶.

◆ 4: La variable renta (los recursos) hace que no parezca pertinente desaprovechar los recursos publicitarios tanto desde el sistema público como privado.

◆ 5: En la industria de la televisión, pública o privada, interfiere un mercado muy particular como es el mercado de la publicidad.

◆ 6: La presencia de la variable "cambio técnico" es determinante en la posición y comportamiento de los agentes.

◆ 7: Existen grupos de comunicación potentes capaces de imponer sus productos y precios.

◆ 8: Interviene el Estado al menos en ámbitos reguladores que van desde la asignación de frecuencias (creación de barreras de entradas), la habilitación de redes y la definición de límites para los contenidos al tratarse de bienes y servicios sensibles en la reproducción e integración social.

¹⁶ Una situación es eficiente, en el sentido de Pareto, cuando no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. El concepto de eficiencia en el sentido de Pareto es restrictivo, porque no se puede utilizar para comparar muchas situaciones del mundo real, ya que con frecuencia una determinada actuación sólo puede mejorar el bienestar de algunas personas a costa de empeorar el de otras.

En otras palabras, el criterio de Pareto no entra en el problema del para quién. Podemos estar ante situaciones que impliquen una extrema desigualdad y que, sin embargo, sean pareto-eficientes. Y para elegir entre puntos eficientes en el sentido de Pareto, debemos abordar explícitamente la cuestión de la equidad o la justicia.

Véase, entre otros, F. Mochón. Introducción a la Microeconomía. McGraw Hill. 1997. Pags. 230-231.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Algunos autores (Kopp, 1990, Miége, 1990) admiten que, excepcionalmente y para los casos de bienes colectivos, es decir de bienes o servicios cuyo disfrute individual no interfiere el disfrute ajeno –no variando prácticamente el coste tanto si lo disfrutaran mil personas como diez millones– como es el caso de la TV convencional, los precios carecen de sentido como factor de regulación. De la caracterización, entonces, de la TV hertziana no codificada como “monopolio natural” y de la aplicación del principio de unanimidad, siguen que el monopolio público financiado a cuenta de los presupuestos resultaría ser el modelo de organización del sistema más eficiente. Azpillaga, Miguel de Bustos y Zallo señalan, no obstante, que aun estando en buena parte de acuerdo, no parece que el principio de unanimidad haya que identificarlo sólo con la financiación colectiva del coste por la vía de los presupuestos públicos, habida cuenta que hay otras modalidades como la publicidad y el canon que también se orientan hacia ese mismo principio.

La microeconomía convencional de la televisión tradicional sostiene, por su parte, que, en el plano de la teoría, la TV privada comercial es más eficiente que la pública. Esto no es necesariamente cierto, advierten los mismos autores. Primero, porque no se da una libre movilidad de capitales, sea por problemas de concentración (como se verá más adelante) o, de forma más básica, por la existencia de un mecanismo administrativo y excluyente de concesiones limitadas, sin que sea muy convincente la teoría de los mercados accesibles (contestable markets). Y, segundo, porque la financiación dominante se realiza en un mercado imperfecto como el de la publicidad.

La programación de la TV hertziana es una mercancía específica

con una eminente carga simbólica y cultural, de fuerte impacto social, de consumo generalizado, no apropiable en sentido estricto (por cuanto la titularidad continúa siendo de quien ostente los derechos), de utilidad conocida a posteriori (una vez que se ha consumido) e inmediatamente obsoleta, sin mercado directo, de oferta indivisible, de consumo parcialmente divisible (se puede saltar de cadena) y cuya producción más valorada socialmente no es forzosamente la de más calidad y, sobre todo, se trata de un bien público no rival, al que se acomoda bien, en teoría, el sistema de servicio público.

Pero si la capacidad de la teoría económica convencional para explicar la irrupción de la economía privada en la televisión hertziana comercial ya fue limitada lo es también para explicar lo que ocurre en la codificada, la televisión por cable y el pay per view.

La capacidad de elección del consumidor sobre una variedad de programaciones emitidas por TV por cable y el pay per view revela mejor, sin duda, las preferencias de los consumidores. Pero el modelo de pago no tiene por qué ser necesariamente más eficiente que otros sistemas de financiación. Los costes marginales de la distribución –una vez cableados los centros urbanos– siguen siendo casi nulos y los precios que se establezcan pueden ser muy superiores al coste marginal (como es el caso, por ejemplo, de Canal Plus en España). Además, las redes de cable se configuran con carácter monopolista o casi monopolista en cada espacio territorial. En el caso intermedio de una cadena hertziana codificada puede darse, también, una oferta ineficiente de programas: bien una falta de satisfacción de los públicos más selectos (si se tiende a reducir los costes globales para hacer frente a una demanda limitada) o bien de los

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

públicos amplios deseos de incorporarse a una cadena criptada. En fin, su eficiencia está más vinculada a parámetros ajenos a las propias cadenas (a la oferta global de cadenas, a la inexistencia de una teledistribución desarrollada, al carácter de signo externo que el abono implica en Europa,...).

Y, en cualquier caso, difícilmente se puede responder a las nuevas cuestiones que se abren con la introducción del pago en la televisión tomando en cuenta únicamente argumentaciones acerca de la mayor o menor eficiencia económica este sistema, sin tener en consideración otros aspectos sociales o institucionales muy relevantes.

Otra perspectiva en el análisis nos la brinda el profesor malagueño Juan Torres¹⁷, quien señala, primero, que el consumo de televisión es "no rival"¹⁸, es decir que su consumo por parte de alguien no impide que también los realice otra persona. No se puede excluir del consumo a quien no hubiera pagado un eventual precio impuesto para financiar la televisión o para la producción y emisión de un determinado programa (salvo en el caso de la televisión de pago, aún minoritaria).

De ahí que el sistema de precios como catalizador del intercambio no garantice soluciones eficientes en la industria televisiva. El coste marginal de la producción-emisión televisiva es, según Torres, nulo, es decir, no hay coste adicional por el incremento en el consumo de un televidente más (que consume el bien sin necesidad de pagar). La teoría económica predice que no se alcanzará el necesario nivel de eficiencia cuando el precio sea diferente del coste marginal y eso determina, según lo señalado, que para alcanzar soluciones eficientes de intercambio el precio de las emisiones de televisión debería ser también cero.

¹⁷ Juan Torres López. 'Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual'. Revista de Economía nº 10. 1991.

¹⁸ Cfr. Richeri, 1994.

V. La Televisión como industria cultural.

La cuestión central de la economía de la televisión es, en el análisis del referido catedrático de la Universidad de Málaga, que se requiere una producción muy costosa y se busca la rentabilidad, pero el producto debe proporcionarse gratuitamente a los consumidores. Aunque el coste marginal de la producción-emisión televisiva es nulo, los costes totales son, por el contrario, muy elevados, debido a las complejas infraestructuras y a las altas inversiones necesarias. Por eso, existen altas barreras de entrada a los mercados y por eso hay una fuerte tendencia a conformar monopolios u oligopolios para conseguir las economías de escala necesarias.

Hay otra característica de las industrias culturales que soporta también la televisión: su realización está sujeta a una alta dosis de incertidumbre al tratarse de productos muy dependientes del trabajo creativo y de su aceptación por la demanda.

Según Juan Torres, las anteriores consideraciones dan lugar a que la industria televisiva no pueda generar un mercado propio (entendido como un sistema de intercambio a través de los precios) y que, por tanto, las fuentes de financiación deban ser de "no mercado", asumidas por el Estado o grupos privados de capital, procedentes de otro mercado ajeno al ámbito estricto del intercambio comunicacional, como es el mercado publicitario, o derivadas de sistemas híbridos (como el canon) que tampoco son expresión fiel del sistema de precios.

En estas condiciones, el Estado protagoniza una función esencial en la ordenación de los intercambios que se generan en torno a la producción y distribución de espacios televisivos, bien porque las asume íntegramente como asunto de dominio público, bien porque establece las

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

condiciones de entrada al mercado concediendo licencias de emisión, bien porque determina el alcance con que el mercado publicitario puede afectar a la industria.

“La aplicación de las tecnologías de la información a los procesos productivos ha dado mayor versatilidad y la competencia por medio de los precios se ha sustituido por la competencia mediante la imagen del producto. De modo que la publicidad se convierte en un recurso estratégico, muy necesario para rentabilizar y, por tanto, altamente rentable. Esto brinda la posibilidad de financiar más espacios audiovisuales como soporte de mensajes publicitarios, lo que hacía más atractiva la inversión en la industria televisiva. En definitiva, se han multiplicado las posibilidades de beneficio en el sector audiovisual que, en las primeras décadas del negocio, no se basaron más que en la venta de aparatos”, apunta Torres.

Por otro lado, la puesta en entredicho del modelo de televisión de servicio público se ha basado en gran medida en la aseveración de que ésta comporta la ineficiencia en la provisión del servicio público típica de los monopolios, mientras que la competencia de emisiones privadas llevaría consigo la diversificación, la libre elección y, por tanto, la mejor satisfacción de la demanda. La teoría económica demuestra que cualquier mercado de competencia proporciona soluciones de provisión caracterizadas por una mayor eficiencia, puesto que, a medida que el poder del monopolio es mayor, se logra una menor provisión del servicio y a un mayor precio. Sin embargo, esta predicción, como advierte Juan Torres, es aceptable sólo cuando se trata de sistemas de intercambio regulados por el mecanismo de los precios que, como se ha dicho, no funciona en el caso de los bienes públicos.

Los criterios para valorar la eficiencia y la optimalidad en la satisfacción de la demanda en la industria televisiva deben ser necesariamente otros. Habrá que investigar "en qué condiciones se alcanza una provisión del servicio efectivamente más diversificada, a menor coste para el consumidor, con menores costes sociales y sin generar mecanismos de exclusión que den lugar a una subprovisión de la demanda".

Por otro lado, tampoco la televisión de pago o por suscripción asegura la provisión más eficiente del servicio televisivo. De hecho, aunque este sistema puede revelar con claridad las preferencias de los usuarios, es el menos eficiente de los sistemas de financiación. Aunque comporta exclusión, ésta no es total, y siendo nulos asimismo en este caso los costes marginales, al establecerse un precio se da la mayor divergencia entre este y el coste marginal. Salvo que el emisor tenga un conocimiento perfecto de las curvas individuales de demanda, el mercado proporcionará soluciones de infraprovisión, asegura Torres, independientemente de que se trate de una oferta competitiva o monopólica.

Los análisis realizados muestran, tal y como predice la teoría, que la televisión de pago ofrece una mayor variedad de programas a costa de niveles de consumo subóptimos (es decir, de mayores franjas de demanda sin acceso al servicio). Al igual que en el caso de la financiación por ingresos publicitarios se tiende a reducir el coste de los programas y a dejar insatisfechos a grupos de audiencia no mayoritarios o con demanda más selectiva.

Sumando a lo anterior el coste mismo de la exclusión, se puede predecir que el precio (siempre más elevado que el correspondiente a una hipotética solución de equilibrio competitivo) no será realmente la

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

expresión de la preferencia de la demanda, que el alcance de la provisión del servicio por este sistema dependerá de otras variables como la calidad del producto ofertado, y que su provisión dependerá más bien del coste de otros servicios sustitutivos (cine, video doméstico, etc.).

Sin embargo, la televisión de pago puede proporcionar soluciones de provisión eficientes si la oferta de canales es muy elevada, lo que permite aventurar que la televisión pública pudiera ofertar eficientemente determinados servicios de pago, tal vez especializados, aprovechando las economías de escala y de integración que le son propias, y sin que ello tenga que suponer, en un futuro en que este sistema dispondrá necesariamente de infraestructuras de exclusión menos costosas, una renuncia a la vocación de servicio público mayor que la que comporta, por ejemplo, la financiación publicitaria.

En definitiva, "la cuestión no puede estribar en dilucidar simplemente si la oferta televisiva debe ser pública o privada, porque ambos sistemas pueden comportar la misma ineficiencia, idéntica insatisfacción y semejante supeditación a los intereses comerciales. En teoría, la concepción de la televisión como servicio público no tiene por qué llevar consigo menor gama de elección, siempre que la producción, en lugar de tender a maximizar la audiencia, trate de maximizar la satisfacción de las diferentes franjas y segmentos de ésta, diversificando los programas sin depender de ingresos ajenos que la condicionan".

Un paradigma digno de consideración, a nuestro juicio, en la aplicación de las herramientas que puede aportar la investigación económica al estudio de la televisión pública podría ser el Análisis Coste-Beneficio (ACB), como instrumento de Política Económica que, con la

ayuda del bagaje científico de la teoría económica y la Hacienda Pública, se basa en los principios de eficiencia (entendida como la mejor asignación de recursos) y equidad (definida como la más igualitaria distribución de la renta)¹⁹. Las teorías que contempla provienen, como se sabe, del campo de la Economía Política conocido como Economía del Bienestar y gozan de una larga tradición doctrinal jalonada por autores como A. Prest y R. Turvey (1965), R. Sugden y A. Williams (1978), y J.T. Campen (1989), entre otros.

El Análisis Coste-Beneficio podría interesar, en el plano de la Hacienda Pública, para medir los efectos del Gasto Público en la televisión pública por su incidencia en los objetivos de la política económica (concretamente, en la política fiscal) y, en el plano de la Economía del Bienestar, para medir la utilidad social de la televisión pública.

A la hora de definir la "función objetivo", que es la primera herramienta del ACB para evaluar los costes y beneficios de una decisión de gasto o inversión determinados, habría que comenzar por una planificación que marque los objetivos (soluciones), a partir de las necesidades o problemas detectados (recuérdese el contenido de los epígrafes de capítulos anteriores referidos a las razones y utilidad de la televisión pública hoy).

En este paradigma, los objetivos tienen que ser definidos por el "Decision maker", el encargado de tomar las decisiones (el Gobierno o el responsable político de un Departamento del mismo), siendo consecuente con los objetivos de Política Económica cuya prioridad determinará el grado de equidad y de bienestar socioeconómico y cultural.

La eficacia aparece aquí con una meta alcanzable con eficiencia,

¹⁹ Una importante aportación al Análisis Coste-Beneficio se puede encontrar en la Tesis Doctoral del profesor Pedro Cantero Desmartines. 1992. Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

es decir, con la mejor asignación de los recursos. Valorar los efectos directos, los indirectos y los intangibles es imprescindible en el ACB. Y, en este sentido, hay que tener en cuenta, desde nuestro punto de vista, parámetros del servicio público de la televisión pública como los siguientes:

◆ 1: Población atendida (que necesita ser informada y formada) que viene precisada por el ámbito de cobertura de los distintos canales de la operadora.

◆ 2: Número de canales, que son exponente de la diversidad de contenidos y, por tanto, garantía de servicio para todos los públicos (targets) al ofrecer toda la variedad de temas, géneros y formatos televisivos en todas las franjas.

◆ 3: Compras al sector audiovisual, que determina el nivel de la demanda y, por tanto, la contribución al desarrollo de esta industria y a su capacidad de generar empleo. Y, en su caso, cualquier aportación de capital riesgo con el mismo fin. Este epígrafe debería incluir, asimismo, el importe de las coproducciones de largometrajes, películas para televisión (TV-movies), cortometrajes y documentales.

◆ 4: Inversiones destinadas a fomentar el desarrollo de la Sociedad de la Información en la nueva era digital, concretadas en el equipamiento tecnológico para la oferta de servicios digitales adicionales (SDA), que con servicios con capacidad multimedia e interactiva ligados a la nueva Televisión Digital Terrestre (TDT), tales como servicios de teleeducación, formación, empleo, salud, información de las Administraciones Públicas, noticias on-line, telerreservas, telebanca, telecompra, comunicaciones entre usuarios, juegos, etc.

◆ 5: Inversiones para garantizar el servicio universal de telecomunicaciones en el ámbito territorial de difusión del medio.

◆ 6: El coste de oportunidad de prestar un servicio público que garantice el acceso universal a los bienes culturales, educativos y de entretenimiento, así como los derechos a expresar, difundir y recibir información veraz, asegurando el pluralismo en un entorno dominado, en el sector privado, por la concentración empresarial que están convirtiendo los medios de comunicación en un oligopolio con un número decreciente de operadores.

◆ 7: Finalmente, en la esfera de los "intangibles", la contribución de la televisión pública a la formación y a preservar la identidad social y cultural de los pueblos frente a los efectos negativos que, en este orden, puede acarrear la globalización de las industrias culturales.

Esta aplicación del ACB a la televisión pública, que aquí sólo apuntamos al no ser el objeto de nuestro trabajo, podría abrir nuevos campos de investigación que, sin duda, darían para otra Tesis doctoral.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

V.2. Los problemas distintivos de la industria televisiva. ¿Tiene cura la 'enfermedad' de Baumol?

Las distintas variantes del análisis económico que hemos ofrecido tienen en común la identificación de la televisión como un bien público, no rival, con unos costes marginales muy bajos o nulos, donde se imponen las economías de escala, con fuerte tendencia a la concentración y, finalmente, al monopolio natural, que sería la situación, digamos, "menos ineficiente", y justifica, junto a otros factores, que el Estado haya asumido una función esencial en la ordenación de los intercambios.

Sin embargo, no fueron las anteriores consideraciones las que explican que las televisiones nacieran en Europa bajo los modelos públicos, circunstancia que tiene más que ver con la gestión de las frecuencias (recurso escaso), con la estructura tradicional de la radio, con la valoración de la importancia pedagógica y cultural de la TV, que debía estar liberada de presiones comerciales, etcétera.

Porque, además, el análisis económico no suele tener en cuenta la variable fundamental: que la televisión es un medio de comunicación que presta un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado, que tiene la obligación de garantizar la universalidad del acceso al medio y la diversidad en su oferta de contenidos (en géneros, franjas y formatos), y de asegurar la libertad de empresa y de expresión, y preservar el pluralismo político y social así como los derechos a informar y ser informado.

Los anteriores premisas son trascendentes para el análisis económico y empresarial por cuanto tienen una importante incidencia en los costes totales de las televisiones públicas y son, además, fuente de problemas para las mismas.

El entorno económico de hoy está definido por un mercado con un número creciente de operadores y con una creciente presencia de la televisión de pago y de servicios de telecomunicaciones que prestará la propia televisión.

El nuevo entorno coloca a las televisiones públicas en un escenario difícil: hay, y habrá cada vez más, ofertas heterogéneas y, por tanto, audiencias segmentadas y decrecientes para las emisiones generalistas. La nueva situación ahonda las dificultades de las economías de las televisiones públicas: mientras se estancan o crecen poco los ingresos públicos (cánones o subvenciones), se incrementan los costes por las características peculiares de esta industria cultural, por el aumento de los canales, de las horas de emisión y por la dura competencia en géneros y formatos.

Las televisiones públicas sufren, además, los problemas económicos naturales de la televisión²⁰, que, apoyados en la investigación y la propia experiencia, aquí resumiríamos en los siguientes:

◆ 1: La audiencia es poco previsible y la cuota de cada operador es incierta e inestable, lo que supone que producir y programar con antelación lleva implícito un alto riesgo y un elevado coste de oportunidad que sólo puede ser evaluado a posteriori y en función de los resultados.

◆ 2: El proceso de ajuste hacia el equilibrio de la oferta y la demanda se desarrolla con arreglo a parámetros diferentes a los propios de

²⁰ Cfr. Kopp, 1990, Richeri, 1994, Bustamante, 1999, entre otros.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

la teoría económica convencional, dado que el precio y la cantidad no son las variables en juego. En la televisión, aunque la investigación sobre las audiencias ha avanzado mucho en los últimos años, la oferta (rejilla de programación) es una apuesta anticipada y basada en factores cualitativos que presumen la satisfacción de cierta demanda. De modo que cuando esta última se concreta, ya se ha incurrido en el coste y ni el precio ni la cantidad pueden actuar después como variable de ajuste. Hay que advertir, no obstante, que con frecuencia la demanda de un determinado producto televisivo anticipa su oferta, pero no resiste el contraste empírico la opinión de quienes aseguran que "no existe una oferta de productos televisivos ya realizados sin una demanda que le preceda"²¹. Hemos constatado a lo largo de mucho años la existencia de un extenso catálogo de productos televisivos que no tenían una demanda precedente y, en ocasiones, tampoco tras su terminación y emisión.

◆ 3: Los ingresos publicitarios son inciertos e inestables, como veremos en el epígrafe siguiente de este Capítulo. Dependen de la audiencia, de la marca (capacidad de fidelizar usuarios, valor para el mercado de sus targets habituales) y, sobre todo, del ciclo económico. Y, como se ha dicho, se ha incurrido en los costes antes de conocer la respuesta de la audiencia y del mercado publicitario.

◆ 4: Inflación específica de costes de producción de los programas (el mal de Baumol, que veremos a continuación).

◆ 5: Los ratios económicos y financieros aplicables a cualquier empresa²² presentan un cuadro distinto en la televisión, sobre todo, los que

²¹ A. Moreau. La violence ou l'harmonie. Développer les programmes télévisuels en Europe. Rapport á Madame la Ministre des Affaires Européennes. 1991.

²² Véase, entre otros, Jaime Loring. La gestión financiera. Capítulo 15. Ediciones Deusto. Bilbao. 1994.

incluyen en el coeficiente partidas afectadas por los gastos de explotación (el de rentabilidad), compras de materias primas, que incluyen los costes crecientes de la producción encargada y de los derechos de cine, eventos deportivos, etc. (el de rotación), fondos propios y pasivo total (el de independencia financiera), acreedores y pasivo total (el de endeudamiento). Y hay que añadir que la corrección para mejora de algunos de esos ratios, por ejemplo, reduciendo los costes (del llamado 'talento' o de las compras) puede conducir a la televisión a un 'círculo vicioso infernal'²³ (pérdida de audiencia y publicidad) del que recuperarse para salir acarreará elevadísimos costes añadidos.

◆ 6: La televisión es hoy tributaria, en el proceso de externalización de parte de su oferta, de una producción independiente que ha consolidado (e inmovilizado) una relación subsidiaria, especialmente con la televisión pública, moviéndose más por el beneficio a corto plazo, sin riesgo financiero (que siempre asume la cadena), que por una estrategia empresarial de más alcance para fortalecer a la industria audiovisual ante los retos del futuro inminente (digital, multicanal, etc.). Esta situación perjudica a la propia industria audiovisual proveedora, que en estas circunstancias debe producir a bajos costes y a precios ajustados por el gran y, con frecuencia, único cliente; y perjudica a la operadora de televisión, que pierde progresivamente competitividad y prestigio, renuncia a la aportación innovadora en géneros y formatos que debería recibir de su industria 'auxiliar' y acaba, en fin, condenando al estratégico sector audiovisual, en el nuevo escenario digital, a la inviabilidad a medio plazo.

²³ Bustamante, 1999. Op. cit. Pag. 75.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Junto a estos problemas naturales y generales de la televisión, las cadenas públicas sufren los efectos de un mayor apalancamiento financiero, un ratio de liquidez más bajo que las privadas y un menor índice de eficacia comercial publicitaria (relación entre cuota de audiencia y cuota publicitaria), como veremos más adelante en el último epígrafe de este Capítulo, además de condicionantes que por su propia naturaleza dificultan la toma de decisiones encaminada a mejorar sus resultados: reducción de los gastos de personal, disminuyendo la plantilla; externalización progresiva de la producción o de aquellos servicios corporativos cuyos costes se abaratarían con un outsourcing (recursos humanos, informática, contabilidad, comercialización..), etc.

¿Se ha curado la 'enfermedad' de Baumol?

La industria cultural y, en particular, la audiovisual, como ha explicado muy bien Giuseppe Richeri²⁴, se caracteriza por requerir una aplicación intensiva del trabajo (labor intensive) y menos inversiones fijas, frente a otros sectores industriales que necesitan una aplicación intensiva de capital (capital intensive). En las actividades industriales, un aumento de la inversión en bienes de capital (como la tecnología, la maquinaria,..) genera normalmente un incremento de la productividad del trabajo. Por el contrario, en la industria cultural, si se hace lo mismo, la productividad no crece (o crece lentamente) porque el trabajo no es 'sustituible'. De ahí que mientras en otras ramas de la industria, el aumento de los salarios y de los precios suele estar determinado por los incrementos de productividad, en la industria audiovisual crece la remuneración del factor trabajo sin que se eleve la productividad. En consecuencia, la

²⁴ Richeri, 1994. Op. cit, pag. 78.

producción televisiva sufre una inflación constante de los costes. En primer lugar, por la retribución creciente del personal artístico y creativo, de los intérpretes, de los personajes y, en general, de los que “salen en pantalla”, cuya fama y cotización elevan el precio de sus contratos, siendo muy reducido el margen de automatización de los procesos de producción televisiva. En cualquier producto televisivo, la parte más relevante del valor añadido está constituida por el trabajo artístico y profesional de concepción, diseño, realización, puesta en escena y comunicación. Por ello, la productividad del trabajo no puede seguir el ritmo de crecimiento de los costes laborales.

En segundo lugar, porque en un entorno crecientemente competitivo (por el aumento de la oferta de operadores y de canales), es necesario aumentar las horas diarias de programación y el número y la diversidad de los productos para no perder a una audiencia cada vez más fragmentada e intentar sostener el nivel de rentabilidad. Como señala Richeri, las empresas de televisión deben hacer frente además a las inversiones técnicas y comerciales que exige un mercado donde la competencia se ha multiplicado desde los años 80 del pasado siglo.

Con el concluyente análisis anterior coincide también el informe de McKinsey para la BBC²⁵, al señalar que “los costes en el sector aumentan más rápidamente que el ritmo de la inflación. Esto se debe en parte al aumento de los costes de los derechos pero se ve agudizado por el hecho de que la mayoría de los empleados de las cadenas están altamente preparados y trabajan en un mercado competitivo. Además, a pesar de que crece la competencia por los derechos y por profesionales cualifica-

²⁵ “Public Service Broadcasters Around The World”.
A. McKinsey Report for the BBC, 1999.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

dos, serán, inevitablemente, más caras las nuevas formas de producción para las nuevas funciones (ej. interactividad) que las tradicionales. Si las TSP pretenden hacer de contrapesos eficaces de las cadenas comerciales, su financiación tendrá que seguir el ritmo de los costes”.

Por su parte, Robert G. Picard²⁶, uno de los más destacados especialistas en economía y gestión de los medios de comunicación actuales (media), al enumerar las cuatro fuerzas económicas que afectan con mayor intensidad a los media (fuerzas del mercado, fuerzas de costes, fuerzas reguladoras y barreras de entrada), tras subrayar la aportación fundamental a la cadena de valor que tienen los contenidos en la televisión, destaca su alta contribución a los costes totales que cifra en torno a un tercio en el caso de la televisión, y la mitad prácticamente en los sistemas de cable, frente a porcentajes muy bajos para los medios impresos. Por el contrario, cuando se refiere a los costes de distribución, de marketing y publicidad y costes de las transacciones, son los otros media (Internet, cine, prensa, etc.) los que soportan mayores pesos en sus costes totales.

Picard analiza también el carácter diferencial de los altos costes fijos que soporta la televisión, frente a otros medios, por sus “instalaciones, estudios, transmisores (habría que añadir ‘personal’, sobre todo en el caso de las televisiones públicas) que no cambian significativamente si las estaciones emiten dieciséis horas o veinticuatro al día”. Y aunque este reputado profesor de la Turku School of Economics and Business Administration, de Finlandia, no repara especialmente en ello, habría que llamar la atención también sobre la importancia en la economía de la televisión de los costes variables asociados a las horas de emisión (más pro-

²⁶ Robert G. Picard. *The Economics and Financing of Media Companies*. Fordham University Press. USA. 2002. Pags. 54 y ss.

gramación, por tanto), a la creación de nuevos canales, etc., que, como respuesta a la creciente competencia, se han ido implantando progresivamente en las televisiones en los últimos años.

Es cierto, como remarca Picard, que al llegar a estar crecientemente digitalizados, los media operan en un entorno donde la estrategia para reducir los costes variables pasa por la eficiencia de la producción derivada de economías de escala, de unificar actividades comunes de áreas diversas (economies of scope) y de integración. En este nuevo entorno digital, los costes fijos ya no serán un factor diferencial para competir, pues todos los competidores procuran igualarlos incorporando equipamiento y tecnología similares. Los medios sólo podrán competir ahora sobre la base de la calidad, el servicio y la marca, según Picard.

Hace más de 30 años, William J. Baumol²⁷ demostró que la productividad en muchas industrias de servicios está 'condenada' (obligada) a ir retrasada (to lag behind) sobre la productividad de otros sectores de la economía. El resultado de esta apreciación es que los precios de estos servicios crecen en términos relativos sobre los precios de otros sectores industriales porque los salarios en los sectores de baja productividad deben seguir, no pueden quedarse a atrás de los salarios en los sectores de alta productividad. Esta tesis es conocida como "el mal o la enfermedad de los costes de Baumol" (Baumol's cost disease).

La esencia del 'mal de Baumol', también llamada por algunos 'ley de Baumol', es que los costes laborales unitarios del sector servicios cre-

²⁷ Baumol, H., Baumol, W. J. "The mass media and the cost disease", en W.S.Hendon, H.Horowitz, C.R.Waits (eds.), *Economics of cultural industries*. Akron, Ohio, Association for Cultural Economics.1976.
El primer trabajo de Baumol en esta línea data de 1967 y se titulaba "Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises". *American Economic Review* 57.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

cen más debido a que los salarios aumentan en este sector a una velocidad parecida a la de la economía en su conjunto, mientras que la productividad del factor trabajo es más o menos constante.

Pese a su lógica y consistencia durante muchos años, la 'ley de Baumol' ha sido criticada desde diversos frentes. Recientemente, Jack E. Triplett y Barry P. Bosworth²⁸, dos economistas norteamericanos, vinculados a The Brookings Institution, de Washington D.C., después de advertir un crecimiento notable de la productividad del trabajo en las industrias de servicios en USA desde 1995, como consecuencia de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), han explicado y demostrado empíricamente que esta expansión de la productividad del trabajo, creciendo a un ritmo similar al resto de la economía ha tenido como mayor contribuyente una aceleración sin precedentes en la llamada Productividad Multifactorial (Multifactor Productivity, MFP). La Productividad Multifactorial refleja en el output los efectos comunes de factores como la innovación tecnológica, la I+D, economías de escala, las mejoras introducidas en la gestión y la organización de las empresas, etc.

Triplett y Bosworth concluyen que "in recent years, services industries no longer suffer from Baumol's disease".

Sin embargo, en el estudio de estos dos economistas norteamericanos, el servicio de Radio y Televisión aparece entre los diez subsectores que registraron en USA entre 1995 y 2000 peores resultados en la evolución de su productividad del trabajo (LP, Labor Productivity), la mitad de ellos con resultados negativos en este periodo (concretamente, en esta

²⁸ J. E. Triplett, Jack E., y B.P. Bosworth (2002).

"Baumol's disease has been cured: It and multifactor productivity in U.S. services industries".
The Brookings Institution. Washington D.C.

última relación aparecen el transporte local e interurbano, el cine, los servicios de la industria del ocio y recreo, los servicios educativos y los seguros del transporte).

Se debe añadir que en el caso de la Radio y Televisión, la investigación de Triplett y Bosworth revela que la contribución de la MFP (Multifactor Productivity) al aumento de la LP (sólo un +1,2% en ese quinquenio) fue negativa (-5,5%).

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

V.3. La publicidad en la economía de la televisión.

Ha quedado para la historia la famosa frase del empresario de Filadelfia John Wanamaker²⁹, pronunciada en 1885 (es cierto que unos 60 años antes de que apareciera la televisión y cuando aún no había ni radio comercial): "Sé que la mitad de mi publicidad es un despilfarro, pero no sé qué mitad".

Once años después, en 1896, Sigmund Freud escribía que "si pudiera dar una completa explicación de las características psicológicas de la percepción y de los registros de la memoria, habría descrito una nueva psicología". Y es sabido cómo la psicología cognitiva y de la memoria, junto a la psicología de las motivaciones, juegan un papel fundamental en sostener la eficacia de la publicidad moderna.

La publicidad ha tenido un papel determinante en la historia de la televisión, al punto que no podría hoy entenderse la financiación del medio sin el concurso de la publicidad, aunque existan modelos singulares que la tienen prohibida como fuente de ingresos.

"La televisión es, desde mitad del siglo XX, el medio publicitario por excelencia. Las empresas de televisión han permitido que los mensajes publicitarios alcancen una cobertura total del mercado concentrada en un breve periodo de tiempo. A esta singularidad añaden otras ventajas: bajo coste de los impactos publicitarios, al menos en comparación con otros soportes; excelentes posibilidades expresivas, particularmente eficaces en el ámbito más emocional de las decisiones humanas; y pro-

²⁹ Citado en 'La fuerza de la publicidad', de Marçal Moliné. Cuadernos CINCO DÍAS. Madrid. 1999.

porcionan a los anunciantes audiencias con una actitud relajada y receptiva”, como dice Sánchez-Taberner³⁰.

De hecho, cuando intentamos definir la “la base del negocio” en la empresa de televisión, como ya hemos señalado en un epígrafe anterior, podríamos decir que se podría simplificar en invertir en programas (producidos y ordenados en la rejilla) para obtener audiencias que interesen a los anunciantes. La cadena fabrica públicos para los anunciantes, éstos pagan por hacer llegar sus mensajes a unos telespectadores que consumen (regalan) su tiempo no tanto en calidad de clientes como de condición necesaria para culminar la cadena de valor.

Es interesante a este respecto la reflexión del filósofo norteamericano John Rawls³¹, citado por Bernard Cache³², que desarrollamos más adelante, cuando al referirse a la financiación del servicio público televisivo contempla una especie de impuesto o tasa sobre los ingresos de las televisiones privadas, que justifica como compensación a los telespectadores por el tiempo, bien primario, que éstas les toma (prélèvement) o les sangra (ponction).

El análisis económico de la publicidad revela un mercado cuya dimensión está condicionada por la riqueza (PIB) del territorio (ámbito de cobertura), por la evolución económica y por las decisiones de los anunciantes, primero, sobre el reparto de publicidad entre los medios y, segundo, sobre las modalidades de publicidad a las que se destinarán los recursos.

El gasto publicitario es casi siempre uno de los capítulos de gasto

³⁰ A. Sánchez-Taberner. Dirección estratégica de empresas de comunicación. Pag. 232. Ediciones Cátedra. Madrid.2000.

³¹ J. Rawls. Théorie de la justice, traducida en 1987. Ed. Le Seuil, Collection Empreintes.

³² B. Cache. Rawls regarde la télévision: un système d'évaluation pour le service public. Mediaspouvoirs n° 14. 1989. Paris.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

recortables o prescindibles en las compañías cuando la economía se estanca y las ventas se resienten.

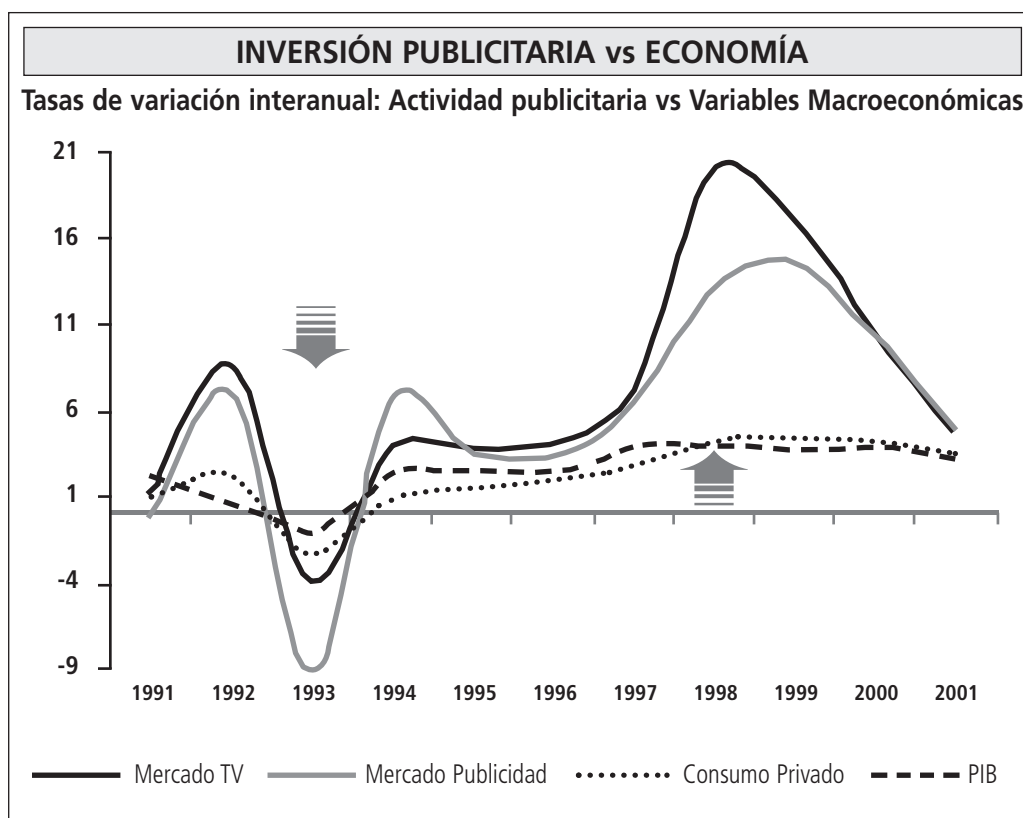
Al explicar cómo los cambios del ciclo económico afectan a los medios de comunicación, Robert Picard señala, en primer lugar, a su incidencia en las propias ventas en los productos y servicios de comunicación (televisores, ordenadores, receptores de satélite, equipos de estéreo, CDs, DVDs, etc.); y, en segundo, a su fuerte influencia en las ventas de publicidad. De hecho, subraya Picard, los productores y distribuidores de automóviles, artículos de lujo y aparatos más caros resultan significativamente afectados porque los consumidores tienden a reducir las compras de los mismos durante los periodos de economía 'pobre'. Estas compañías responden reduciendo sus presupuestos de publicidad y comprando pocos anuncios en revistas, periódicos y operadores de televisión. Además, la publicidad de las ventas inmobiliarias, agencias de viajes y sobre empleo se reducen significativamente. "Los efectos de la recesión varían dependiendo de la profundidad de la crisis y de la amplitud de los sectores de la economía implicados. Es claro, sin embargo, que cuando el PIB cae a cifras negativas, produce un movimiento a la baja en los gastos de publicidad. La tasa de disminución es más alta con una pequeña cifra de caída del PIB mientras se ralentiza cuando la bajada del PIB se acentúa. Hay evidencia de que las reducciones de la publicidad en los países desarrollados afectan con más intensidad a los medios impresos que a los medios electrónicos, especialmente a la televisión", asegura Picard³³.

La sensibilidad de la publicidad a la situación económica es, pues, muy alta, de modo que las crisis desde la primer mitad de los setenta y los ciclos de crecimiento de la segunda mitad de los 80 y último años de los 90 se dejaron notar, en nuestro caso, en las tasas de inversión publi-

³³ Robert G. Picard. *The Economics and Financing of Media Companies*. Pags. 83-85. Fordham University Press. New York. 2002.

V. La Televisión como industria cultural.

citaria en España. Si se observa la evolución de ésta en televisión en la década de los 90, se observa cómo la evolución del mercado publicitario es paralela a la evolución del PIB y del consumo privado, aunque también se observa que el crecimiento del mercado publicitario (Total y TV) es considerablemente superior al de la economía a partir del año 1998, debido a que ciertos sectores (telecomunicaciones, automoción, distribución, etc.) crecieron de forma importante en beneficios, y los procesos de liberalización, las nuevas tecnologías y las alianzas desataron una euforia inversora que ha favorecido a la publicidad.



Fuente: INFOADEX y BBVA.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Por otra parte, constatado empíricamente que la inversión publicitaria es inelástica (la curva de demanda tiene una notable pendiente porque el anunciante no reacciona al precio sino a garantizarse el mayor número de impactos para una inversión decidida), el mercado acotado por las variables antes descritas limita las posibilidades de financiación por publicidad de un número creciente de cadenas, lo que en principio actúa como barrera de entrada (si no se cuenta con otras fuentes de recursos, ya sean públicos, ya de socios privados dispuestos a sostener proyectos económicamente inviables). Esta situación provoca también un aumento de la agresividad comercial de las cadenas de televisión, creando fuertes tensiones en el mercado al elevar la oferta de espacios (más ocupación, más spots emitidos,..) y ajustar los precios, descuentos, rappels, etc.

Jesús Ibáñez³⁴, refiriéndose a la evolución de la publicidad, aventuraba que estamos hoy ante “una publicidad que se anuncia a sí misma” y, casi con una digresión, lo explicaba así: “la publicidad no informa sobre los productos: informa al consumidor. Los productos, en realidad, no existen: han quedado reducidos a meros signos. La publicidad no habla de los productos: son los productos los que hablan de la publicidad. La marca de un producto no marca al producto: marca al consumidor como miembro del grupo de consumidores de la marca. En resumen, no consumimos, somos consumidos”.

Para Juan Torres³⁵, “la competencia audiovisual en un sistema comercial no persigue ofrecer a la audiencia la mayor y más variada cantidad de servicio al precio de mercado, sino que trata de abarcar la mayor

³⁴ Jesús Ibáñez.
Por una sociología de la vida cotidiana. Siglo XXI. Madrid 1992.

³⁵ Juan Torres López.
Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual. 1991.

audiencia que hace posible la rentabilización publicitaria y con ella la de la empresa televisiva. La competencia comercial se dirige a alcanzar esta mayor franja y la estrategia de la competencia, en lugar de ser la diversificación que comporta mayores posibilidades de elección, es la de la redundancia y la reiteración. La competencia comercial, condenada a garantizar el mayor impacto publicitario, puede llevar consigo más canales pero no comporta necesariamente mayor competencia de programas, que en definitiva es la expresión auténtica de la más amplia satisfacción; termina por homogeneizar el producto, tal y como predice el análisis teórico y como ponen de relieve los estudios empíricos de todo tipo”.

Los anunciantes cifran la demanda de un producto (espacio televisivo con unos targets determinados) sujeto a cierto grado de aleatoriedad: no puede conocer de antemano la eficacia de su mensaje, expresada en respuesta por parte de los potenciales consumidores o usuarios a los que se quiere dirigir.

La principal debilidad publicitaria de la televisión se refiere al elevado coste neto tanto del tiempo de emisión como de la producción de los spots. Por otra parte, la publicidad televisiva tiene un periodo de vigencia limitado y suele estar rodeada de otros muchos mensajes comerciales; además, la generalización del mando a distancia ha provocado el fenómeno del zapping, por el que un porcentaje importante de la audiencia que ve un programa cambia de canal durante los intervalos publicitarios³⁶.

Para dotar de la mayor precisión y fiabilidad posibles a este mercado tan específico, se han venido avanzando a través de los años, por un lado, en la investigación de audiencias (aparecen así los términos ra-

³⁶ Sánchez-Tabernero. Op. cit., pag.232.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

ting, share, prime time,... como vocablos familiares) y, por otro, en la búsqueda de indicadores que permitan medir con la mayor solvencia la rentabilidad de las inversiones publicitarias en los distintos espacios y soportes. Los GRP's' (gross rating points), que constituyen la suma agregada de puntos de rating, es decir, del porcentaje de hogares con televisión que ven un determinado programa (véase Glosario de términos y acrónimos en el Anexo 2 de esta Tesis); y los costes por millar de impactos se convierten así en los parámetros básicos para planificar las campañas de publicidad y para medir su eficacia.

Algunas agencias y anunciantes han cambiado el uso de GRP's por ERP's (effective rating points), que se obtienen eliminando los puntos de rating correspondientes a las personas que no han recibido suficientes veces un determinado mensaje publicitario o que han alcanzado un excesivo nivel de saturación. Una definición clásica de ERP sugiere eliminar los mensajes que llegan al público menos de tres veces o más de diez: otra propuesta sitúa el objetivo de "efectividad" de una campaña en alcanzar al menos tres veces al 45% del público objetivo durante un periodo de tiempo.

En tal estado de la cuestión, el profesor López Lita³⁷ cree que "es necesario preguntarse si la inversión publicitaria va a persistir ante la dudosa eficacia futura de la misma en el medio televisivo, o se va a dirigir hacia otros medios masivos. O si, incluso abandonando la publicidad, la comunicación empresarial e incluso la institucional tomarán nuevos derroteros hacia fórmulas del 'marketing-mix' ya conocidas o que se pongan en práctica en un futuro inmediato, a las que se suponga un mayor nivel de eficacia que el de la utilización del actual sistema 'pluri-televisivo'".

³⁷ Rafael López Lita.

Propuesta de un modelo de financiación de las radiotelevisiónes en función de la segmentación de audiencias, en Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas. 1991.

En la transparencia del mercado, en el precio de los productos y en la rentabilidad de los mismos para los demandantes tienen también un rol decisivo los "intermediarios", a saber: las agencias publicitarias (nacen especializándose en la creatividad de las campañas y para planificar las inversiones en los distintos medios y soportes); las centrales de compra a medios (son los mayoristas del mercado publicitario, que surgen para cubrir las necesidades de prefinanciación y para aprovechar economías de escala en las inversiones y descuentos, y que en poco tiempo extienden sus servicios a los propiamente de agencias); y los concesionarios o agencias de exclusivas (venden los espacios de las cadenas y son cada vez más verdaderas agencias multimedia para grupos que controlan diversos soportes y venden paquetes combinados, casos actualmente en nuestro país de PubliEspaña, GDM, Novomedia, etc.).

Desde finales de los años noventa, la fragmentación de los medios ha aumentado la complejidad de la planificación publicitaria, lo que ha reforzado el papel de las agencias y centrales y a la vez ha alimentado la opacidad de las negociaciones publicitarias, que perjudica tanto a los medios como a los anunciantes.

La pregunta clave que se plantean siempre los anunciantes se refiere a la cantidad de dinero que conviene invertir en publicidad. Y, como repiten los especialistas, no se puede determinar un "nivel de inversión óptimo" porque el mercado, la competencia y los soportes difieren en cada plan. Se ha comprobado, en efecto, que el incremento de la inversión publicitaria implica un aumento de ventas, pero casi nunca la mayor rentabilidad corresponde con el máximo nivel de gasto publicitario. De hecho, la investigación empírica sostiene que cada situación com-

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

petitiva y en cada sector comercial existe un ratio óptimo de inversión publicitaria sobre ventas estimadas³⁸.

Una vez que los anunciantes han determinado cuánto deben invertir en publicidad se plantean cómo y en qué medios para optimizar sus "impactos" y efectividad. De hecho, el presupuesto disponible, el alcance, la frecuencia, el tamaño de los mensajes y los objetivos comerciales configuran las líneas generales de la estrategia publicitaria de una compañía. Esas coordenadas sirven para elaborar el plan de medios, por el que los anunciantes deciden adquirir espacios y tiempos en determinados vehículos publicitarios. La fragmentación de las audiencias y la estacionalidad de las inversiones son las otras variables que intervienen en la toma de decisiones.

Hasta ahora, habíamos centrado el análisis desde el lado de la demanda. Por lo que tiene que ver con la oferta (la que brinda el operador de televisión al mercado de los anunciantes), se constata también una gran incertidumbre: a partir de unas audiencias que se marcan como objetivo y de la demanda publicitaria que pueden generar, se toman decisiones de costes de producción de programas cuya cobertura no está garantizada por los inciertos ingresos publicitarios y que, además, hay que financiar anticipadamente.

El difícil proceso de ajuste para alcanzar el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado publicitario y mantener una evolución positiva de la inversión publicitaria se ha desarrollado en los últimos años con cierta eficacia, a pesar de los cambios que se vienen registrando en las modalidades y soportes de la técnica publicitaria.

³⁸ Sánchez- Tabernero, op. cit., pag 242.

Según un informe de Media Planning Group, que luego ha confirmado Infoadex, la inversión publicitaria en televisión creció en 2003 casi un 7%, lo que pone de manifiesto una clara recuperación del mercado tras la caída de 2001 y el leve crecimiento de 2002. En 2003, las cadenas de televisión ingresaron 2.315 millones de euros, como detallamos en un capítulo posterior.

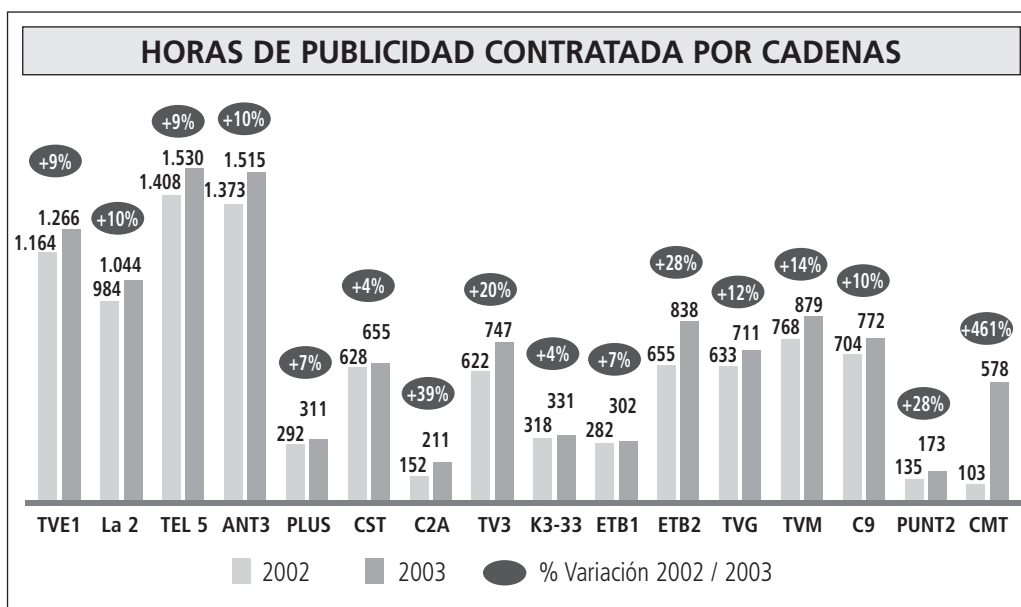
De acuerdo con los datos de Infoadex³⁹, la inversión publicitaria en España rebasó en 2003 la barrera psicológica de los 2 billones de las antiguas pesetas (exactamente, 12.015 millones de euros), aproximadamente el 1,64% del PIB (que, a precios corrientes, rondará ese año los 734.851 millones de euros). En 2000, representó 1,93% del PIB, 1,79% en 2001, y 1,70% en 2002, según las estimaciones de la misma fuente.

Y, según el ya citado informe de Media Planning Group, en 2003 la publicidad contratada (medida en horas) experimentó un aumento del 17% respecto a 2002. Aumentaron tanto el número de inserciones (un 15%, pasando de 1.785.441 a 2.059.420) como de GRP's (un 6%, desde los 3.012.704 de 2002 a los 3.150.707 de 2003). Si nos centramos en las cuatro cadenas nacionales, se observa que en todas ellas se incrementó el índice de ocupación publicitaria (aquí, medido sobre el tiempo total de emisión). Las dos privadas, como siempre, alcanzaron los valores más elevados.

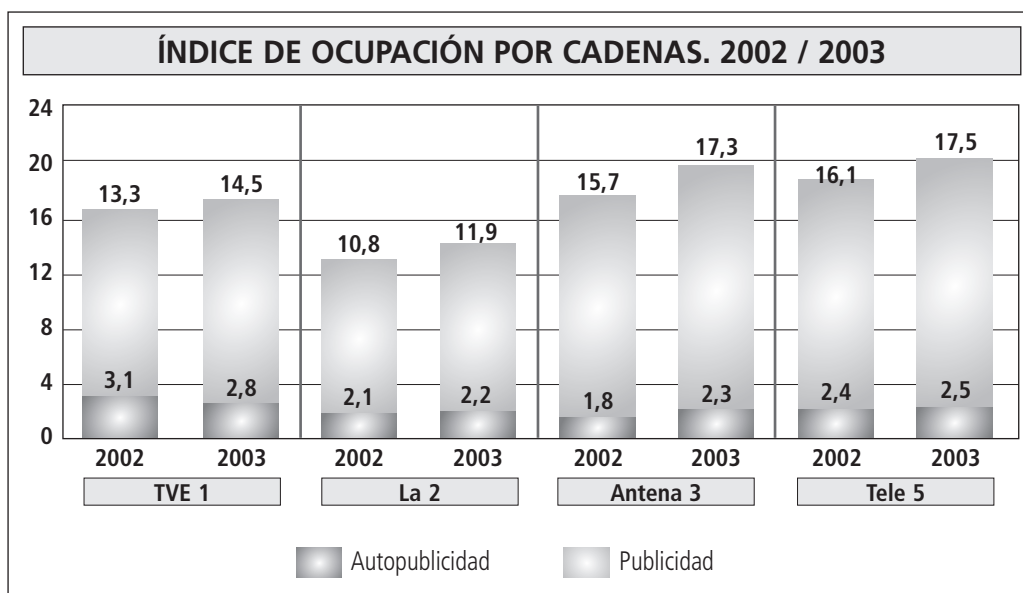
³⁹ Estudio Infoadex de la inversión publicitaria en España 2004.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.



Fuente: Media Planning Group.



Fuente: Media Planning Group.

Dadas las competitivas condiciones del mercado, las cadenas de televisión han debido reaccionar flexibilizando sus condiciones de contratación y ensayando nuevas modalidades de publicidad no convencional (below the line), en muchos casos testadas antes en el mercado estadounidense, que están cobrando creciente importancia ante la saturación publicitaria convencional. Así el patrocinio (sponsoring), el trueque (bartering) o el emplazamiento de producto (product placement) o el merchandising están ganando terreno en Europa y en España. En alguno de estos casos, la fórmula está expresamente vetada por la legislación europea (como veremos después), por condicionar la programación y no deslindar claramente los mensajes comerciales de los contenidos (así ocurre con el product placement o con el patrocinio de producción). Para Muñoz Machado⁴⁰, sin embargo, el product placement es publicidad encubierta pero debe "entenderse prohibida cuando se refiere a productos cuya publicidad está prohibida, no cuando se exhiben otros para los cuales no existe la misma limitación".

Como advierte Aranz⁴¹, "la imbricación de los mensajes publicitarios en los contenidos audiovisuales (menciones, patrocinios y emplazamiento de marca o producto), cuando no el diseño de los contenidos en función directa de las necesidades de comunicación publicitaria, ha sido una vocación tradicional de los anunciantes y procede las etapas arqueológicas de los medios. A través de técnicas de edición digital es posible incluso modificar productos del pasado (películas, series y documentales) para que aparezcan en ellos marcas del presente".

En definitiva, como apunta Bustamante⁴², estas nuevas modalida-

⁴⁰ S. Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La televisión. Pag. 242. Editorial Civitas. Madrid. 1997.

⁴¹ Carlos M. Aranz. Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital. Pag. 141. Gedisa. Barcelona. 2002.

⁴² E. Bustamante. 1999. Op. cit. Pag 132.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

des suponen una fuente complementaria de ingresos cada vez más importante pero "representan también una pérdida de autonomía de las cadenas sobre sus propios contenidos que va trasladándose progresivamente a los anunciantes y publicitarios". "En el extremo de esa subordinación de la televisión a la razón publicitaria estarían la televenta o los royalties (sistema inventado en Italia, que supedita una parte de las tarifas publicitarias a los resultados de venta de una campaña)".

Esta distinción de modalidades de la publicidad televisiva se aplica también al diseccionar el universo total de la inversión publicitaria, diferenciando entre 'above the line' y 'below the line' para separar los medios y soportes convencionales de los no convencionales, aunque ésta no deje de ser una distinción "convencional", puesto que cada vez más los medios y los soportes se hallan más interrelacionados y son complementarios e interactivos en las estrategias de programación.

A efectos de análisis, sí es relevante constatar que la publicidad por "medios no convencionales" (mailing personalizado, buzoneo y folletos, marketing telefónico, P.L.V, señalización y rótulos, mecenazgo, patrocinio deportivo, anuarios y guías, etc.) ha venido superando en los últimos cinco años (desde 1999 a 2003) a la que se difunde por los "medios convencionales", es decir, diarios, revistas, radio, cine, televisión y exterior, (vallas, cabinas telefónicas, transporte, mobiliario urbano, etc.). Por lo tanto, sobre un total que supera, como dijimos, los 12.000 millones de euros anuales de inversión publicitaria, a los medios no convencionales se han destinado en 2003 más de 6.400 millones de euros en España.

V. La Televisión como industria cultural.

INVERSIÓN PUBLICITARIA. TODOS LOS MEDIOS. AÑOS 2003/2002/2001/2000/1999. (EN MILLONES DE EUROS)							
Medios Convencionales	Soportes	2003	% INC. 03/02	2002	2001	2000	1999
Diarios	Diarios	1.496,0	-2,3	1.531,2	1.593,8	1.692,1	1.529,9
Supl.+Dominicales	Dominicales	105,9	-0,8	106,8	111,3	16,6	108,6
Revistas	Gran Consumo	334,6	2,6	326,1	353,8	343,8	313,2
	Técnicas	266,6	1,0	264,0	266,1	274,6	253,6
	Total Revistas	601,2	1,9	590,1	619,9	618,4	566,8
Radio	Radio	508,2	4,8	484,9	489,5	501,8	465,9
Cine	Cine	47,6	5,0	45,3	44,6	55,2	42,4
Televisión (*)	TVE,TVG,ETB,TV3,Cir. Reg. TVE, Telemadrid Canal 9, Canal+, Canal Sur, Tele 5, Antena 3, Castilla-La Mancha TV, Tel. Aut. Canarias.	2.274,8	6,6	2.133,5	2.104,8	2.283,7	2.079,7
	Otras Televisiones	40,4	4,3	38,7	37,3	36,2	28,0
	Total Televisión	2.315,2	6,6	2.172,2	2.142,1	2.319,9	2.107,7
Exterior	Carteleras	92,1	-5,9	97,9	105,5	131,4	116,9
	Cabinas Telefónicas	9,64	6,6	9,0	10,0	13,5	12,8
	Transporte	58,0	3,2	56,2	52,7	50,8	47,4
	Mobiliario Urbano	197,4	4,7	188,5	180,1	174,2	155,7
	Monoposters	19,5	16,1	16,8			
	Luminosos	15,6	4,0	15,0			
	Lonas	17	28,8	13,2			
	Otros (1)	13,1	9,2	12,0	58,2	56,5	53,4
	Total Exterior	422,3	3,3	408,6	406,5	426,3	386,2
Internet	Publicidad en Internet (2)	74,6	4,8	71,2	51,6	53,4	15,0
SUBTOTAL MEDIOS CONVENCIONALES		5.570,9	3,0	5.410,3	5.459,3	5.783,8	5.222,6
Medios No Convencionales	Soportes	2003	% INC. 03/02	2002	2001	2000	1999
	Mailing Personalizado	1.700,5	-1,5	1.726,4	1.700,9	1.630,6	1.450,7
	Buzoneo/Folletos	752,4	-1,5	763,9	781,8	809,3	760,6
	Marketing Telefónico	763,6	10,0	694,2	661,1	471,6	363,1
	Regalos Publicitarios	361,6	1,0	358,0	353,8	365,9	337,5
	P.L.V., Señalización y Rótulos	1.048,1	8,0	970,5	954,5	1.000,6	928,2
	Ferias y Exposiciones	130,8	4,0	125,7	124,0	124,8	122,4
	Patrocinio, Mecenazgo y Marketing Social	324,7	2,7	316,2	306,1	310,8	288,3
	Patrocinio Deportivo	442,6	0,2	441,7	427,6	443,9	426,5
	Publicaciones de Empresa	56,7	3,8	54,6	55,7	54,3	53,5
	Anuarios, Guías y Directorios	511,3	1,5	503,8	501,5	475,0	468,4
	Catálogos	217,7	1,5	214,5	213,2	197,8	178,6
	Juegos Promocionales	39,1	-0,7	39,4	38,2	39,6	36,6
	Tarjetas de Fidelización	32,6	2,6	31,8	31,4	29,7	26,4
	Animación en Punto de Venta	62,7	-1,1	63,4	61,9	55,6	52,0
SUBTOTAL MEDIOS NO CONVENCIONALES		6.444,4	2,2	6.303,9	6.211,7	6.009,6	5.492,6
GRAN TOTAL		12.015,3	2,6	11.714,2	11.670,9	11.793,3	10.715,2

(1) En el año 2001 y anteriores no se disponía de información detallada de cada uno de los distintos soportes que componen el "Otros".

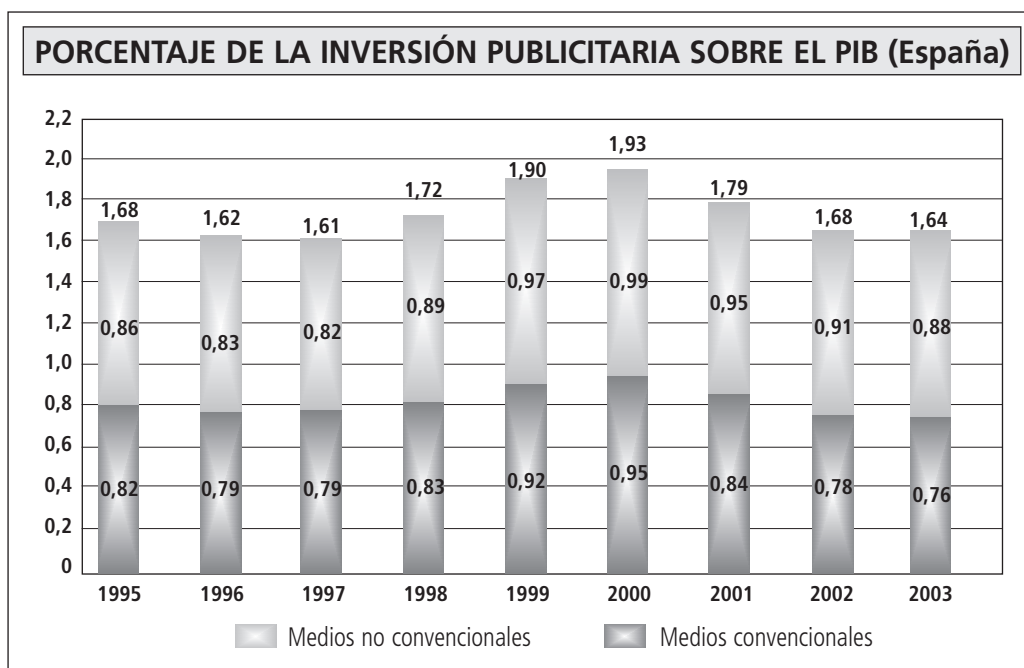
Por ello, en dichos años el epígrafe "Otros" incluye agrupados Monoposters, Luminosos, Lonas y Otros.

(2) En las cifras de 2002 y 2003 se han incluido nuevos conceptos, como el e-mail marketing y patrocinios.

Fuente: INFOADEX.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.



Fuente: INFOADEX.

Los cambios anotados ya en las modalidades y soportes, así como en los destinos de la inversión publicitaria, no serán más que la antesala de un nuevo escenario determinado por la tecnología televisión digital que impondrá sus leyes en la televisión, en las redes y, por supuesto, en la publicidad.

Hablando del futuro, Luis Chaves⁴³, director general de Carat Expert, sostiene que "el sistema actual, basado en la televisión generalista financiada por la publicidad, comenzará a existir con otro de televisión de pago financiada fundamentalmente con las cuotas que paguen los

⁴³ Luis Chaves.

La publicidad en televisión en el nuevo entorno tecnológico, en "La nueva era de la televisión". Pag. 157. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid 2001.

abonados, el cobro de servicios y, en menor medida, de la publicidad. Pasaremos, por tanto, de un entorno como el actual en que el objetivo es conseguir audiencia a otro en el que el objetivo es satisfacer de forma continuada las expectativas de servicio y calidad de los abonados. La cuestión principal para la publicidad es el nivel de saturación que los usuarios estarán dispuestos a soportar a cambio de las cuotas que paguen. Aquí es necesario recordar que, aunque no exageradamente elevado, España tiene uno de los niveles más altos de saturación publicitaria que hay en Europa y que es muy posible que los niveles actuales no sean ya sostenibles. Diferentes analistas estiman que la televisión de pago estará presente en un 50% de los hogares españoles hacia el 2010, por lo que sería de esperar una reducción del mercado publicitario en televisión tal como lo conocemos hoy. De otro lado, esa bajada podría estar compensada en parte por la aparición de publicidad más cara; esto es, publicidad menos saturada y repartida en los diferentes canales de televisión digital a los que las cadenas actuales generalistas trasladarán la oferta actual”.

Y, en opinión de Eduardo Madinaveitia⁴⁴, director de Recursos Estratégicos de Zenith Media, “en los próximos años, la mayor parte de la publicidad en televisión será, aunque no nos guste del todo, convencional, con un predominio claro de los spots. Pero el patrocinio irá tomando una mayor fuerza, los productos y las marcas formarán parte de la vida de los personajes de ficción (como de los simples y corrientes mortales que estamos rodeados de marcas en todas las situaciones de la vida real) y, poco a poco, se irán aprovechando las posibilidades comunicativas que aporte la digitalización tanto en la producción como en la emisión. La

⁴⁴ Eduardo Madinaveitia. No hay televisión sin publicidad, en “La nueva era de la televisión”. Pag. 154. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid 2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

interactividad será una de ellas, quizá la más importante y ese es el gran reto que debe afrontar la profesión publicitaria: cambiar su mentalidad para ser capaz de ofrecer a sus clientes los anunciantes nuevas formas, más eficaces, de comunicación”.

Sobre las posibilidades de la interactividad, el análisis de Arnanz⁴⁵ reviste gran interés:

“En muchos de los espacios creados por la televisión digital, la publicidad ya no es el centro del negocio, sino un servicio más, integrado en una amplia oferta con la que comparte algunas de sus dimensiones: típicamente, la interactividad y la personalización, aunque sigan existiendo las fórmulas clásicas del spot, el patrocinio y la presencia directa de las marcas en los programas. (...) Entre las ventajas de la publicidad interactiva destacadas por sus defensores más entusiastas se señalan:

- A) Su elección voluntaria, e incluso la implicación directa, por parte de los espectadores: publicidad bajo demanda, consentida o negociada a cambio de alguna ‘motivación’.
- B) La posibilidad de segmentar y personalizar los mensajes, con todo el valor comercial que esto supone.
- C) La diversidad de recursos de comunicación: canales, enlaces, comercio y correo electrónico, telefonía móvil, etc.
- D) La aportación de exclusividad y notoriedad tecnológica a las marcas que la utilizan, al menos en las fases iniciales.

⁴⁵ Carlos M. Arnanz. 2002. Op. cit. Pag. 147.

La publicidad específica del nuevo modelo de televisión ha generado, sin embargo, hasta la fecha (2003) más literatura que experiencias prácticas. Los expertos señalan como causas de su escasa penetración las limitaciones técnicas de la interactividad, el conservadurismo de los anunciantes, la inexistencia de buenos indicadores de eficacia, la carencia de estándares técnicos similares para todas las plataformas y el retraso en el establecimiento de protocolos rutinarios de negociación y contratación. También, lógicamente, el reducido número aún de los usuarios digitales y el dominio y crédito todavía incuestionables de los medios convencionales”.

Graël⁴⁶ lo veía así ya en 1997: “La televisión digital basa su éxito en fórmulas de pago del usuario, un mercado no elástico ni fácilmente acelerable, limitado en cada país por la riqueza y su distribución ente la sociedad. Pero la visibilidad del pago del espectador hace olvidar habitualmente que la publicidad juega y jugará un papel imprescindible para ayudar a pagar el incremento geométrico de la oferta de programas, lo que le dará un papel destacado en la determinación de parte de los servicios, pero también una función cada vez más directa como proveedor o productor de contenidos y de ventas (t-commerce), tanto en televisiones abiertas como de pago”.

Parece que, en todo caso, estamos ante un tiempo nuevo que revolucionará los papeles de los actores tradicionales y de los medios convencionales, también en lo que más interesa a la publicidad: los espectadores-clientes.

⁴⁶ S. Graël. Pronostic sur la révolution du commerce audiovisuel: du téléspectateur au citoyen en passant par le marketing. Dossiers de l’Audiovisuel n° 71. París. 1997.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

La reflexión de Lorenzo Vilches⁴⁷ es elocuente:

“Frente a la multiplicación de la oferta, y debido al posible colapso de las audiencias por sobredosis de imagen y de información, la reacción al consumo de la cultura globalizante requiere audiencias más formadas semióticamente, más sofisticadas y educadas en las habilidades de las nuevas opciones. Y aquí se origina la tarea en busca del espectador activo”.

⁴⁷ Lorenzo Vilches. La migración digital. Pag. 194. Gedisa editorial. Barcelona. 2001.

V.4. La industria de la televisión en España.

La televisión es el motor de la industria audiovisual en España, que se ha convertido en un sector estratégico merced al desarrollo tecnológico impulsado por la revolución digital y a la liberalización de las telecomunicaciones, en el que se han ido posicionando en los últimos años grandes grupos empresariales integrados por operadores de redes y cable, compañías eléctricas, de las telecomunicaciones y la informática, financieras y editoriales.

Los fenómenos de concentración empresarial y los cambios accionariales provocados o asociados a los mismos en las sociedades mercantiles que explotan las cadenas privadas de televisión en abierto y las plataformas de televisión de pago han convulsionado el mercado audiovisual que ya en 2004 parece haberse estabilizado, mientras se atisban en el horizonte decisiones políticas que afectarían a las televisiones públicas (al ente público RTVE, especialmente) y que podrían tener incidencia en los equilibrios del mercado si se impulsara la privatización de algún o algunos canales públicos en 2005.

En cualquier caso, el panorama televisivo español muestra una oferta rica y heterogénea. Como afirma José Ramón Pérez Ornia⁴⁸, "tienen razón los que sostienen que en España existe la más alta competitividad de los sistemas televisivos europeos, exceptuada Alemania, pues cuatro cadenas (TVE1, Tele 5, Antena 3 y una de las autonómicas) se disputan habitualmente la primacía del sector. Hace 20 años los españoles sólo podían elegir entre dos cadenas, las dos públicas de TVE. Dentro de 8 años, los españoles podrán elegir entre una oferta mucho más rica y

⁴⁸ J.R. Pérez Ornia. El mercado más competitivo de Europa. Revista 'Producción Profesional TV'. Abril 2004.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

variada con la televisión digital terrestre: las cadenas generalistas de cobertura nacional multiplicarán su actual canal por cuatro programas distintos y en las 17 comunidades autónomas habrá entre 2 y 6 TDTs autonómicas por Comunidad, de titularidad pública y privada”.

El espectador español consume como promedio diario 219 minutos de televisión, de los que 52 corresponden a TVE1, 47 a Tele 5, 43 a Antena 3, 41 a las autonómicas, 16 a La 2 (de TVE), 7 a la plataforma digital por satélite Digital Plus, 5 a Canal Plus, 5 a las televisiones locales y 3 minutos al resto, según los datos de GECA (Gabinete de Estudios de Comunicación Audiovisual), correspondientes a la temporada 2002/2003.

Una aproximación económica a este mercado muestra que las cadenas de televisión (públicas y privadas, en abierto y de pago, nacionales y autonómicas, por ondas hertzianas o satélite) gastaron en 2003 una cifra superior a los 5.600 millones de euros, según los datos obtenidos de la memoria de las propias compañías, de la CMT y de la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos).

El ente público RTVE, con algo más de 1.500 millones de euros, el conjunto de las ocho empresas o corporaciones públicas de las radios y televisiones autonómicas, con una cifra por encima de los 1.400 millones de euros, las dos televisiones generalistas en abierto (Antena 3 y Tele 5), con 1.200 millones de euros, y el resto atribuido a los operadores de pago (por satélite u ondas terrestres) totalizan ese volumen de negocio, en el que no se contabiliza (por carencia de fuentes derivada de la opacidad de un sector incontrolado donde convive la alegalidad y la ilegalidad) el correspondiente a las 900 televisiones locales que, según la CMT, había en España en 2002.

La oferta de servicios en el mercado de la televisión en abierto es-

tá conformada, también, por las operadoras nacionales de televisión digital terrenal Veo TV y Net TV, con mínima o nula audiencia hasta la fecha, y la que irán ofreciendo los diferentes operadores autonómicos a resultas de los concursos que al efecto se están convocando en diversas comunidades autónomas.

Con la información económica disponible en julio de 2003, Luis Jiménez Guerrero⁴⁹, socio de la compañía Deloitte, ha analizado el mapa de los operadores de televisión en España, que representaban en 2001 el 81% de la facturación global del sector (el resto lo completan las empresas productoras independientes y las prestadoras de servicios relacionados). La primera conclusión, según este analista, es que con el ejercicio 2001 se acaba un ciclo para los operadores de televisión en abierto, como refleja la disminución de los beneficios de las televisiones privadas en un 52% y el aumento de las pérdidas de las públicas en un 48%. En el caso de las televisiones en abierto, cayó la cifra de negocio (sobre todo, por la reducción de la facturación publicitaria) tanto en las privadas como en las públicas; y disminuyó notablemente el EBITDA (beneficios antes de impuestos, intereses y amortizaciones), que para las privadas se redujo en 10 puntos en un año y, para las públicas, que lo tienen negativo, se deterioró en 6 puntos más.

El análisis global de la cuenta de pérdidas y ganancias de las sociedades mercantiles que explotan las cadenas de televisión muestra claramente los altos costes de programación en que incurren tanto las televisiones públicas como la TV de pago en proporción a su cifra de negocio, sobre todo si se compara con las privadas. El capítulo de 'compras y consumos' representó en 2001 para las televisiones públicas un 64% y para la TV de pa-

⁴⁹ En 'El Anuario de la Televisión 2004', editado por GECA. Pags. 64 y ss.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

go, un 72%, frente al 50% que representa el dato para las privadas. "Pero este dato no debe llevarnos a pensar –advierte Jiménez Guerrero– que existe despilfarro en las públicas, sino que el gasto en que incurren los canales con respecto a las posibilidades reales de sus mercados es desproporcionado, como consecuencia de los niveles de calidad y los objetivos de audiencia que se exigen los propios rectores de las públicas".

CUENTAS DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS AGREGADAS DEL EJERCICIO 2001			
(En miles de euros)	Las Privadas	Las Públicas	La TV de Pago
Importe neto de la cifra de negocios	1.017.714	1.343.876	1.542.933
Otros ingresos	65.990	56.985	54.429
TOTAL Ingresos	1.083.704	1.400.861	1.597.362
Compras y consumos	-508.055	-866.676	-1.109.426
Gastos de personal	-130.130	-510.103	-84.637
Amortizaciones	-28.859	-114.607	-197.234
Provisiones	-2.250	-34.458	-21.921
Otros gastos de explotación	-193.757	-418.079	-527.649
TOTAL Gastos	-863.051	-1.943.923	-1.940.867
Resultado de Explotación	220.653	-543.062	-343.505
Ingresos financieros	14.351	3.060	14.156
Gastos financieros	-10.291	-14.216	-98.850
Resultado Financiero	4.060	-11.156	-84.694
Resultado de las Actividades Ordinarias	224.713	-554.218	-428.199
Ingresos extraordinarios	7.713	21.112	47.111
Gastos extraordinarios	-72.885	-17.125	-135.017
Resultados Extraordinarios	-65.172	3.987	-87.906
Resultado Antes de Impuestos	159.541	-550.231	-516.105
Impuestos	-41.273	—	-157.270
Resultado Después de Impuestos	118.268	-550.231	-358.835

Fuente: El Anuario de la Televisión 2004.

Además de que el ratio de eficacia publicitaria de las televisiones privadas es, lógicamente, superior al de las públicas (por la programación de servicio público de éstas y porque la rentabilidad publicitaria de algunos productos como el fútbol está muy por debajo de su aportación de telespectadores), la causa más importante de los resultados negativos de las públicas frente a los positivos de las privadas estriba, según Jiménez Guerrero, en lo que representan los gastos de personal en el negocio". Mientras que en las privadas escasamente alcanza el 13%, en las públicas se triplica este porcentaje. También es de destacar, en el caso de las cadenas públicas y la TV de pago, el peso de las inversiones en inmovilizado (de ahí, el nivel de las amortizaciones) con respecto a las privadas, lo que también determina su rentabilidad. Finalmente, hay que resaltar el alto porcentaje sobre la cifra de negocio que, en el caso de la TV de pago, representa la carga financiera neta. En las públicas, el dato está distorsionado porque son las entidades matrices (ente público RTVE, Corporació Catalana de RTV, etc.) las que soportan el mayor peso de la financiación y no sus sociedades mercantiles filiales (TVE, S.A., TV 3, S.A., etc.).

Los siguientes cuadros muestran los ratios de situación financiera y de rentabilidad de las televisiones en nuestro país.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

PRINCIPALES RATIOS DE SITUACIÓN FINANCIERA Y ROTACIÓN DE ACTIVOS NETOS			
	Las Privadas	Las Públicas	La TV de Pago
Periodo medio de cobro (Días)	87	88	85
Periodo medio de pago (Días)	143	163	175
Rotación del activo	0,79	0,94	0,52
Rotación del capital circulante	1,73	10,26	-8,41
Apalancamiento financiero general	37%	79%	91%
Apalancamiento financiero a largo plazo	0,90%	17%	51%
Apalancamiento bancario	0,00%	17%	44%
Ratio de liquidez	1	0,58	0,42

Fuente: El Anuario de la Televisión 2004.

PRINCIPALES RATIOS DE RENTABILIDAD Y DE EXPLOTACIÓN			
	Las Privadas	Las Públicas	La TV de Pago
Rentabilidad sobre activos (ROA)	13%	-37%	-14%
Rentabilidad sobre P. neto (ROE)	21%	-178%	-96%
Resultado de explotación sobre ingresos	22%	-40%	-22%
Margen neto	12%	-41%	-23%
Amortizaciones sobre ventas	3%	9%	13%
Gastos de personal sobre ventas	13%	38%	5%
Carga financiera sobre ventas	1,00%	1,06%	6,41%
Eficacia comercial publicitaria (valor)	1,33	0,88	0,26

Fuente: El Anuario de la Televisión 2004.

Las Productoras independientes

Los principales proveedores nacionales de contenidos (134 empresas productoras que produjeron 16.174 horas de antena en la temporada 2002/03, creciendo un 3,2% sobre la anterior) y las empresas de servicios completan, como se ha dicho, el tejido industrial articulado en torno a la televisión en España. Las seis principales compañías productoras independientes (Globomedia, Zeppelin TV, BocaBoca, Gestmusic Endemol, Europroducciones y Videomedia) totalizaron unos ingresos en 2001 (el ejercicio más reciente del que existen datos oficiales en los Registros Mercantiles) de 203,4 millones de euros, incrementando su facturación en un 17,7% respecto al año anterior.

El fuerte crecimiento de los ingresos de estas seis compañías no se traduce en un aumento proporcional del resultado de explotación, que sólo aumenta un 5,5% y la situación se agrava si se compara con el resultado neto, que desciende un 26,7% respecto a 2000. El beneficio de explotación fue de 24,7 millones de euros (23,4 millones de en 2000), mientras el resultado bajó de los 18 millones de euros en 2000 a los 13,2 millones de euros en 2001⁵⁰.

Entre los rasgos que definen el mercado y la industria televisiva desde el punto de vista de la producción y primando los rasgos económicos se podrían subrayar:

A) Aumento generalizado de la demanda de productos audiovisuales, provocado por la multiplicación de canales televisivos.

B) Proliferación de productoras independientes y, al mismo tiempo, concentración empresarial del sector. Apenas media docena de empresas producen la mayoría de los programas.

⁵⁰ Los datos sobre las compañías productoras recogidos aquí aparecen en el Anuario de la Televisión 2004, editado por GECA. Pag. 123 y ss.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

C) Rentabilidad para las cadenas televisivas de las producciones independientes, que se han ido convirtiendo en los mayores éxitos de audiencia. Las cadenas buscan el equilibrio entre los costes de producción de un programa y su rentabilidad, que tiene que ver con su grado de aportación al share de la cadena, la contribución a su imagen o estilo y su capacidad de 'fidelizar' al público.

D) Desde el punto de vista financiero, las cadenas corren con casi todo el riesgo por lo que practican un fuerte control de costes sobre las productoras que, además, pocas veces participan en los derechos (copyright) de explotación comercial. De hecho, las negociaciones entre cadenas y productoras basculan sobre la cuestión de los derechos, verdadero núcleo del negocio audiovisual.

E) Mayor explotación comercial del producto televisivo, bien a través de la exportación de series y formatos (internacionalización), bien a través de su paso por otras ventanas como el vídeo y los canales de pago.

F) El factor diferencial y distintivo que, por tanto, da ventaja competitiva, sigue siendo el relacionado con los costes creativos y artísticos (el precio del talento) sobre los costes técnicos⁵¹.

Mercado de la televisión de pago

Como a las televisiones públicas, objeto de esta Tesis doctoral, nos referiremos ampliamente en capítulos siguientes, vamos a profundizar a continuación en el mercado de la televisión de pago (y de los canales temáticos), cuyo conocimiento es imprescindible para comprender hoy la industria televisiva en España.

⁵¹ Este análisis de la industria televisiva desde la perspectiva de la producción se puede encontrar con más detalle en 'El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005', editado por la Universidad de Navarra y Arthur Andersen. 2000. Pags. 88 y ss.

Se sabe que en la televisión de pago el operador que presta servicios hace llegar al público unos determinados contenidos, por los que cobra una cantidad cierta directamente al usuario que es, por tanto, su cliente. Mientras en el caso de la televisión en abierto, el operador ofrece al público unos contenidos, consiguiendo de esta forma “fabricar” audiencias que le permiten captar recursos de los anunciantes, que son de hecho sus clientes y generadores principales de ingresos.

Además, en la televisión de pago, el establecimiento de una relación individual con cada cliente/telespectador exige la utilización de un sistema de acceso condicional para tecnologías que, por sí mismas, no limitan el acceso, como pueden ser el satélite, el cable o la denominada televisión terrestre por ondas. Dicho sistema ha de descifrar la señal audiovisual ya que, en caso de no transmitirse cifrada, sería accesible a cualquier persona, fuera o no cliente.

La comercialización del producto en España, independientemente de la plataforma tecnológica utilizada, se adapta a la siguiente estructura:

☐ **Paquete básico de canales:** Por un pago mensual el cliente tiene derecho a ver un número determinado de canales (entre 40 y 50). Dichos canales suelen ser temáticos y no incorporan canales premium.

☐ **Canales premium:** Por un pago adicional mensual el cliente puede acceder a cada uno de los canales premium de la oferta. Estos canales tienen un valor mayor para el cliente, ya sea por la marca (Disney Channel) o por los contenidos premium que incorporan (cine, música, adultos, fútbol...).

☐ **Eventos en pago por visión:** Por un pago adicional por evento el cliente puede acceder a determinados acontecimientos de interés ex-

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

cepcional. Su mayor valor se encuentra en los acontecimientos en directo, como retransmisiones deportivas o festejos taurinos.

□ **Retransmisiones en NVOD (Near Video On Demand):** Por un pago adicional por retransmisión el cliente puede acceder a determinadas retransmisiones que se repiten en el tiempo. Se utiliza típicamente para la emisión de largometrajes de estreno, siendo muy similar al pago por visión. Se utiliza para contenidos en que el consumo no se realiza en directo, pudiéndose acceder a los contenidos en las horas prefijadas por el operador o cuando lo solicite el cliente.

En la estructura comercial de estos productos es usual que el cliente final deba abonarse al paquete básico para poder acceder al resto de productos, ya sean canales premium, pago por visión o NVOD. El siguiente cuadro muestra la evolución del número de abonados en la TV de pago.

	Año 1999	Año 2000	% Variac. 2000/1999	Año 2001	% Variac. 2000/2001	Año 2002	% Variac. 2001/2002
Canal Satélite Digital	813.490	1.051.563	29,3	1.230.038	17,0	1.220.669	-0,8
Via Digital	440.114	633.059	43,8	806.379	27,4	775.000	-3,9
Canal Plus	760.424	885.449	16,4	787.370	-11,1	720.199	-8,5
Grupo Cableuropa (Ono)	31.023	128.242	313,4	232.099	81,0	286.536	23,5
Resto AOC	59.977	100.046	66,8	171.722	71,6	187.023	8,9
Aunacable	12.785	69.888	446,6	165.632	137,0	260.102	57,0
Quiero TV	-	113.233	-	133.113	17,6	0	-100,0
Cable local	-	-	-	18.376	-	77.717	322,9
TOTAL	2.117.813	2.981.480	40,8	3.544.729	18,9	3.527.246	-0,5

Fuente: CMT.

V. La Televisión como industria cultural.

Del análisis de los datos de ingresos por operaciones en 2002 (por lo tanto, anteriores a la fusión de las dos plataformas, Canal Satélite Digital y Vía Digital, en 2003) que recoge el cuadro siguiente, se desprende que durante ese año este mercado creció ligeramente por debajo del 6%, a un ritmo inferior a ejercicios anteriores. Este crecimiento es superior en el caso de los operadores de cable. También se registró una caída del 1,8% en los ingresos del principal operador en este mercado, el grupo Sogecable.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR OPERACIONES DEL MERCADO DE LA TELEVISIÓN DE PAGO*. Millones de euros			
OPERADORES	AÑO 2001	AÑO 2002	% Variación 2002 / 2001
Grupo Sogecable	1.000,00	981,78	-1,8
Vía Digital	272,34	335,84	23,3
Ono	38,35	61,15	59,4
Aunacable	24,78	46,85	89,1
Telecable de Asturias, SAU	8,57	11,00	-
Retecal Sociedad Oper. de Tel. Castilla-León, SA	8,41	10,05	19,5
R Cable y Telecomunicaciones Galicia, SA	0,47	2,82	506,3
R Cable y Telecomunicaciones Coruña, SA	0,34	1,87	444,2
Tenaria, SA	1,03	1,78	73,6
Euskaltel, SA	0,52	1,72	228,6
Quiero Tv	27,19	-	
Resto	5,18	11,75	127,1
TOTAL	1.387,18	1.466,62	5,7

(*) Se contemplan los datos consolidados del grupo Sogecable, integrado por los operadores Canal Satélite Digital y Canal Plus. Estos operadores, por separado, obtuvieron los ingresos por operaciones –en millones de euros– indicados a continuación:
 Año 2001: 655,65 para CSD y 669,37 Canal Plus
 Año 2002: 679,89 para CSD y 678,22 Canal Plus.

Fuente: CMT.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

Como en el ejercicio anterior, el ingreso medio por cliente seguía siendo superior, en el caso del grupo Sogecable-Canal +. Esto obedecía, sin duda, a que las entidades del grupo Sogecable-Canal + disponían de la oferta más completa de programación, en cantidad y calidad, al contar con la mayoría de los derechos exclusivos de contenidos premium. Así, emitía en primera ventana de televisión de pago las películas de las principales majors, a través de Canal + (que se puede ver a través de Canal Satélite Digital). Contaba asimismo con el canal propio Cinemanía que se nutre de los derechos de segunda ventana de las mismas majors.

En cuanto a los derechos sobre el fútbol de las competiciones nacionales más importantes, gozaba de un derecho preferente y exclusivo de emisión de determinados partidos a través de Canal +. Asimismo, tenía derechos de emisión en pago por visión, pero sin exclusividad, pues si bien adquirió derechos exclusivos en el año 1996, posteriormente accedió a comercializar estos derechos a favor de sus competidores.

Vía Digital, segundo competidor en abonados e ingresos (antes de que se consumara la fusión), contaba con derechos de exclusividad en primera ventana de películas de dos majors y en segunda ventana, respecto de esas mismas compañías, además de producir un canal propio (Gran Vía).

En cuanto al fútbol y los derechos de emisión de competiciones nacionales, poseía derechos de emisión en pago por visión (PPV, en inglés) en condiciones idénticas a Canal Satélite Digital y respecto a las competiciones europeas (derechos de emisión en PPV de la Champions League), compartía derechos de emisión con Sogecable-Canal +.

Finalmente, los operadores de cable carecen de derechos de exclusiva con majors, de tal manera que necesitan llegar a acuerdos con los adquirentes de dichos derechos, con la excepción de los derechos de emisión de pago por visión, que no se venden en España en exclusiva.

No emiten películas en primera ventana y en segunda han adquirido según los casos, determinados canales producidos por Vía Digital o Canal Satélite Digital, así como una variedad de canales producidos por otro tipo de agentes que se han nutrido o producido contenidos fuera de las exclusividades que se han comentado.

En cuanto a los derechos sobre el fútbol, tras presentar una queja los operadores de cable integrados en la AOC, todos ellos han alcanzado acuerdos con Canal Satélite Digital y Audiovisual Sport (gestiona esos derechos de emisión en usufructo) para la emisión de partidos en régimen de pago por visión.

En 2002, como subraya el Informe anual de la CMT, se produjeron dos acontecimientos muy relevantes para el mercado audiovisual en general y, en especial, para el mercado de la televisión de pago: la quiebra y cierre de la plataforma de TDT 'Quiero TV', a la que nos referimos con detalle en el siguiente Capítulo, y la fusión de las plataformas Canal Satélite Digital y Vía Digital. Sin duda, el acontecimiento de mayor impacto en el mercado de la televisión de pago durante el año 2002 fue la fusión entre los dos principales competidores en número de clientes e ingresos.

A los reparos que suscitaba esa fusión nos referimos más adelante al abordar el fenómeno de la concentración. De entrada, la primera in-

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

terrogación debe recaer sobre la situación en la que quedan tras la fusión los únicos competidores que tendrá en el mercado de la televisión de pago la empresa en posición dominante: los operadores de cable. Estos operadores han tenido importantes tasas de crecimiento en los últimos tiempos en este mercado contando para ello con dos ventajas apreciables: de una parte, el acceso a determinados contenidos de los que antes carecían o no comercializaban, como por ejemplo los derechos de emisión de partidos de fútbol de la liga española de primera división y una mejora en la oferta de películas premium; de otra parte, las ventajas de ofrecer prácticamente en exclusiva un producto único conformado por una oferta acumulada de servicios audiovisuales, de Internet y de telefonía fija.

Debe ser primordial, y así lo significó la CMT en su informe al Gobierno, que se garantice que esas condiciones de acceso como mínimo se mantengan, evitando en el futuro, mediante la fijación de las garantías necesarias, que la reforzada posición de dominio que adquiere la empresa resultante tras la fusión pueda ser utilizada para eliminar la única competencia hoy por hoy existente en la televisión de pago.

En 2003 las empresas fusionadas presentaron un plan que debía dar cumplimiento a las condiciones que el Gobierno puso para la aprobación de la fusión en el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002.

Las primeras emisiones de Digital+ se iniciaron el 21 de julio de 2003, con una oferta de 150 canales, que combinaba lo más destacado de Canal Satélite Digital y Vía Digital, entre los que destacan 75 cadenas de televisión, una veintena de productos interactivos y medio centenar

de señales de audio y vídeo. Todo ello conforma el paquete de salida de la nueva plataforma, en la que el cine, con una decena de canales, junto al deporte, con tres canales específicos, concentran la apuesta más atractiva. La nueva plataforma ofrece una amplia gama de opciones documentales, informativas y de entretenimiento, cuyo máximo exponente es el canal premium Canal +.

La suma de los abonados con que contaba Sogecable en sus distintas ofertas de televisión de pago, unida a los aportados por Vía Digital, ha reportado a esta compañía una base de 2.344.000 suscriptores, de los cuales 1.796.000 pertenecen a la plataforma digital. Simultáneamente, Canal+, el primer canal de televisión de pago en España, propiedad igualmente de Sogecable, consolidó en 2003 su solidez al incrementar en 100.000 el total de sus abonados, que se eleva ya a 1.926.000. Estas cifras han tenido como consecuencia una facturación que sobrepasó en 2003 la cifra de 1.169 millones de euros (19,8% más que en 2002) y un resultado bruto de explotación (EBITDA) de 170,8 millones de euros (21% más que el año anterior). El resultado neto consolidado registra una pérdida de 329,6 millones de euros, "debida, fundamentalmente, a los gastos del intenso proceso de reestructuración emprendido tras la adquisición de Vía Digital y el lanzamiento comercial de Digital+⁵².

Según Pérez Ornia y Gómez Amigo⁵³, "todo apunta a que, finalmente, el sector contará con una empresa rentable capaz de hacer negocio en el sector de la televisión digital de pago, que hasta el momento había acumulado importantes pérdidas, estimadas en 1.230 millones de euros. En el lado opuesto, la fusión no deja de ser una concentración de poder, con la consiguiente limitación de la competencia, a pesar de

⁵² Informe Anual 2004 del grupo PRISA.

⁵³ El Anuario de la Televisión 2004, pag. 11.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

que el Gobierno trata de solventar este inconveniente con una serie de 34 condiciones que son aceptadas por las dos plataformas. Por otra parte, la fusión permitirá la reorganización del sector audiovisual de acuerdo con criterios empresariales y se dejarán de lado las disputas con trasfondo político que tanto han lastrado a la televisión en España durante los últimos seis años. Además, el desarrollo de la televisión de pago hará avanzar la fragmentación y segmentación del público, con consecuencias para las grandes cadenas de la televisión convencional que, previsiblemente, irán a largo plazo hacia la configuración de un mercado similar al estadounidense”.

Mercado de canales temáticos

Aunque tradicionalmente los productores de contenidos ofrecían programas específicos que eran agrupados en una parrilla de programación por los operadores de televisión, en la actualidad existe un mercado específico de canales temáticos en los que los productores definen una parrilla de programación agrupando sus propios contenidos.

Dichos canales son luego agrupados en paquetes para su comercialización por las plataformas de televisión de pago.

Los productores de canales temáticos pueden negociar directamente con las plataformas de televisión las condiciones de distribución de sus productos o pueden llegar a acuerdos con empresas especializadas que representan simultáneamente a varios productores de canales temáticos y que negocian en bloque por todos ellos con las plataformas.

El número de empresas que producen este tipo de canales (en la

actualidad unos 100 canales) es amplio, si bien puede reducirse a tres categorías: los productores que son las propias plataformas o sus filiales; las majors, que además de la oferta cinematográfica producen canales diversos, y el resto de editores y productores.

◆ 1: **Canales editados/comercializados por las plataformas de televisión de pago** (antes de la fusión). En este grupo se encontrarían principalmente los siguientes canales:

Canales editados/comercializados por Sogecable y empresas de su grupo (17 canales): Canal +, Canal + Rojo, Canal + Azul, Canal +...30, los canales producidos o comercializados por CIT, SL, (40 TV, 40 Latino, Golf +, Real Madrid TV, Sportmanía, Cinemanía, Cinemanía Rojo, Cinemanía Azul, Documanía, Estilo, Viajar), así como los producidos conjuntamente con los grandes estudios americanos como Fox Kids (con Fox) y CNN+ (con Turner Broadcasting System).

Canales editados/comercializados por Vía Digital y empresas de su grupo –Admira– (10 canales): Canal Barça, Cine 600, Gran Vía, Gran Vía 2, Gran Vía Cine, y Vía Mundial, así como los canales editados/comercializados por Antena 3 Televisión y/o sus filiales (Canal Punto de Venta, Fútbol Total, Canal Campero, Megatrix).

◆ 2: **Canales editados/comercializados por los grandes estudios o majors (12 canales):** Canal AXN, Cartoon Network, TCM, Calle 13, Disney Channel, Disney Channel +1, Playhouse Disney, Toon Disney, Fox, National Geographic, Nickelodeon, y Paramount Comedy.

◆ 3: **Canales editados/comercializados por terceros editores (55 canales).** Se incluyen aquí editores nacionales como, por ejemplo, Plane-

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

ta 2010, Multipark, o Mediapark –participada por Telefónica–, y editores internacionales como Multithematiques –en cuyo capital participa el Grupo Canal +–, Multicanal –sociedad conjunta de Disney/ABC TV y UPC–, Grupo Cisneros o Televisa.

La cuota de Sogecable como editor/comercializador de canales temáticos sobre el total de canales temáticos distribuidos en el mercado español se situaba en 2002 alrededor de un 18%.

Los canales temáticos editados y/o comercializados por Vía Digital y el resto de empresas del grupo Admira (Telefónica) rondarían entorno al 10,6 %.

Por su parte, los grandes estudios tendrían una cuota como editores/comercializadores de canales temáticos de aproximadamente un 12,7% y los terceros editores (un número inferior a 30) conjuntamente obtendrían una cuota aproximada del 58,5%. Entre estos últimos, Mediapark es el editor que mayor cuota representaba (un 7,4% sobre el total de canales temáticos), seguido de TVE con un 5,3% sobre el total de canales, y de los editores que alcanzan cada uno una cuota del 4,2% (Multicanal, MTV, Televisa).

Del lado de la demanda el mercado de canales temáticos está compuesto por las plataformas de televisión de pago, que demandan y adquieren canales para su distribución al usuario final (abonado).

Desde esta perspectiva, se observa que la plataforma Canal Satélite Digital se nutre principalmente de canales provistos por su grupo, los grandes estudios y por editores internacionales. Vía Digital, por su par-

te, no adquiere canales de majors, a excepción de los producidos mediante joint venture como Fox Kids, y se provee de canales procedentes de su grupo (diez canales), y de terceros editores (resto de canales distribuidos por dicha plataforma).

Los operadores de cable, en cambio, acuden para configurar su parrilla de canales, en términos generales, a los canales del grupo Sogecable, incluyendo el cine de segunda ventana de Cinemanía pero excluyendo el cine de estreno o primera ventana contenido en las distintas multiplexaciones de Canal+, que quedan distribuidas de modo exclusivo por Canal Satélite Digital; a los canales temáticos de los grandes estudios (exceptuando a National Geographic, Toon Disney y Playhouse Disney, distribuidos sólo por Canal Satélite Digital), y a terceros editores, en una o otra medida. Estos operadores, por tanto, no acudían a la oferta de canales temáticos del grupo Admira, a excepción de Ono (distribuye Gran Vía) y algunos operadores de Aunacable (distribuyen Canal Campero y/o Megatrix).

Desde el punto de vista del desarrollo del mercado la salida natural de estos productores de canales temáticos es su colocación en alguna de las plataformas de pago existentes (a partir del segundo semestre de 2003, por satélite, una sola, Digital+). Esta salida está garantizada, obviamente, en el caso de los producidos por las propias cadenas, en su totalidad o mediante filiales o participadas y asociadas.

En el caso de los canales producidos por las majors, la situación presente es que algunos de dichos canales están empaquetados con la distribución de películas en las diferentes ventanas, especialmente en caso de output deals o películas de gran éxito comercial. La presión hacia

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

su colocación es por consiguiente del propio productor, encontrándose la operadora titular de la plataforma en posición de desventaja para negociar las propuestas.

La situación más complicada para competir la tienen los productores y editores independientes, esto es, no asociados ni a las plataformas ni a las majors. Su situación es complicada porque necesitan el acceso a la plataforma para colocar sus productos y, al tiempo, deben competir con los canales de la propia plataforma, muchas veces coincidentes en el temario.

La directora de canales temáticos de Sogecable, María Rezola, lo ve así: "Ahora con el nacimiento de Digital+, iniciamos una nueva etapa donde el mercado de los canales temáticos buscará su asentamiento definitivo a través de la 'tematización' total de sus contenidos. Cada canal buscará una mayor especialización que ayudará al espectador a seleccionar cada vez más sus necesidades de acuerdo con sus gustos. En definitiva, un paso más hacia la televisión a la carta mediante las nuevas tecnologías y una programación más tematizada en la que el espectador será el gran beneficiado"⁵⁴.

Los efectos de la concentración

La industria televisiva ha acusado, como apuntábamos al principio, el fenómeno de la concentración empresarial, un cierto movimiento sísmico que ha alterado las bases accionariales que cimentaban hasta el comienzo de la década de los 90 la estructura del audiovisual en nuestro país.

"El análisis de los nuevos actores en el mapa de la comunicación es-

⁵⁴ María Rezola. Todo comenzó hace 10 años, en El Anuario de la Televisión 2004, editado por GECA. Pag. 221.

pañol en los últimos años, revela que con cada salto tecnológico y con cada nuevo reto, el sector ha recibido entradas de capital hasta aquel momento ajeno a los medios, lo cual prueba su debilidad estructural. Con la llegada de la televisión privada en 1990, los editores que encabezaron opciones al concurso público debieron contar con socios procedentes de otros ámbitos, más allá de que la ley permitía sólo un máximo de participación del 25%. Aparecieron de nuevo entidades financieras (BSCH, BBVA, etc.) que habían ido saliendo del sector prensa en los últimos años, entraron como accionistas algunos editores de libros (Anaya, fugazmente, y, más tarde, Planeta) y, por supuesto, multinacionales extranjeras de la comunicación (Canal Plus Francia, el italiano Silvio Berlusconi y el alemán Leo Kirch).

Con la autorización, finalmente, del cable y con la llegada del satélite y de la televisión digital –tecnologías que requieren una gran inversión–, la comparecencia de nuevos actores se extiende en España a nuevas entidades financieras –cajas de ahorro, básicamente–, eléctricas (Endesa, Unión Fenosa e Hidrocantábrico) y compañías de telecomunicaciones (Telefónica, Auna y Telecom Italia). Las concesiones de la televisión digital del futuro incluyen a grupos de prensa que, hasta aquel momento, no tenían presencia en la televisión, como Unedisa, Recoletos y Prensa Española que, al ser absorbida por el grupo Correo, recoloca para el futuro de nuevo al antiguo grupo vasco (ahora bajo la denominación mercantil de Vocento), que había iniciado ya su salida de Telecinco y que no pudo quedarse como pretendía con Antena 3 TV⁵⁵.

La fusión de las dos plataformas digitales que dio luz a Digital + se consumó en 2003. A mediados de junio, se lleva a cabo el canje de acciones, con la ampliación de capital aprobada un mes antes por Sogeca-

⁵⁵ Manuel Campo Vidal. Concentración de poder en el mapa mediático español. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid. 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

ble y destinada a los accionistas de Vía Digital. De este modo, Telefónica pasó a controlar el 23% de los títulos de la nueva sociedad, mientras que Prisa y Groupe Canal+ se quedan con un 16,38% cada uno. La valoración de la nueva compañía se estima en 1.400 millones de euros, superior a la capitalización bursátil de Sogecable, calculada en 1.100 millones⁵⁶.

La fusión conmocionó al sector audiovisual. En primer lugar, porque provocó el cambio de accionariado en Antena 3, dado el impedimento legal de que la compañía Telefónica fuera propietaria simultáneamente de Digital + y de Antena 3. El grupo empresarial Planeta-De Agostini reemplazó a Telefónica como accionista de referencia de Antena 3 TV, permaneciendo en la propiedad el BSCH y RTL. Por su parte, Mediaset (del magnate y presidente del Gobierno italiano Silvio Berlusconi) tomó después la mayoría de la sociedad mercantil que explota Tele 5, Gestevisión Telecinco, S.A.

Además de la convulsión accionarial referida, es conveniente reparar, en el análisis, como anticipamos antes, sobre otros efectos de esta fusión entre plataformas digitales de pago que emiten vía satélite. Aunque los mercados afectados directamente son otros –y así se analiza en los diferentes informes elaborados tanto por la CMT como por otros organismos–, entre las condiciones que limitaban la fusión figuraban algunas que inciden abiertamente en la televisión en abierto: acortamiento de las ventanas de emisión para la televisión de pago; eliminación de derechos de tanteo y retracto en el caso del fútbol; mantenimiento de la oferta actual en abierto del fútbol (resúmenes de los partidos, retransmisión de un partido de fútbol de la liga española y partidos de eliminatorias de la copa del Rey).

⁵⁶ El Anuario de la Televisión 2004. Pag. 103.

Estas condiciones trataban de limitar la erosión que en la televisión en abierto pudiera producir la de pago, respecto de contenidos con incidencia en aquélla como son ciertas películas y, sobre todo, los acontecimientos deportivos, que en el caso del fútbol siguen teniendo la más alta audiencia en las televisiones que los emiten. No obstante, en los últimos tiempos se ha advertido un desplazamiento inexorable en la emisión de acontecimientos relacionados con el fútbol desde la televisión en abierto hacia la de pago, que sólo parece que podrá detenerse en lo que se refiere al ámbito de emisiones que hoy reserva a la televisión en abierto la Ley de Retransmisiones Deportivas de Interés General.

Tradicionalmente el control de las concentraciones económicas tiene su encaje conceptual dentro de los mecanismos de salvaguarda de la competencia⁵⁷. En España la regulación de la concentración para garantizar el pluralismo informativo se ha hecho de manera dispar, como toda la regulación de este sector, según la tecnología utilizada, como señala la CMT. Así:

En el caso de las empresas privadas de televisión mediante ondas hertzianas en emisión analógica, que compiten con las públicas, la Ley de televisión privada de 1988, imponía límites en la participación accionarial en un mismo operador (no se podía tener más del 49% del capital), y la prohibición de tener acciones en más de un operador. La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, suprimió el primero de los límites y, en cuanto al segundo, ha dispuesto que las sociedades concesionarias de un servicio público de televisión de ámbito nacional no podrán participar en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio público de televisión, sea cual sea su ámbito de cobertura y, respecto de las autonómicas y locales, "podrán

⁵⁷ El Informe anual 2002 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el texto de referencia en este análisis.

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

participar en el capital de otras sociedades concesionarias de esos mismos ámbitos, siempre que la población de la demarcación cubierta por sus emisiones no exceda de los límites que se determinarán reglamentariamente, procurando el necesario equilibrio entre el pluralismo informativo y la libertad de acceso a los medios de comunicación”.

Un año después, el Gobierno modificó de nuevo la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, a través de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 2004⁵⁸, para permitir a los concesionarios privados de televisión con cobertura estatal ser accionistas de emisoras locales o autonómicas cuya cobertura no se extiendan a más del 25% de la población.

En el caso de ondas hertzianas mediante emisión digital, son aplicables las mismas limitaciones antes vistas, ya que no distinguen si la emisión es digital o analógica y hasta la fecha la emisión en digital sigue considerada (aunque se trate de televisión de pago) un servicio público.

En el cable, no existe un operador a nivel nacional sino operadores diversos según demarcaciones. No existen límites concretos a la concentración, si bien ello es así simplemente porque el diseño que se ha impuesto legalmente es el de dos operadores por demarcación, uno de los cuales es Telefónica que no ha optado por desarrollar una red de cable. No obstante, la realidad pone de manifiesto que además de los operadores de cable con concesión en cada demarcación, coexisten una pluralidad de pequeñas empresas con redes de cable instaladas desde hace mucho tiempo y que en buena parte han sido legalizadas por la CMT mediante el otorgamiento de la oportuna licencia C1, que prestan servicios audiovisuales que en principio no pueden ser de difusión de televi-

⁵⁸ Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

sión. Para estas empresas, a las que se aplica la legislación de telecomunicaciones, no existen límites de concentración.

En cuanto al satélite, la disposición transitoria 4ª de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, extendía provisionalmente a los operadores de televisión por satélite con tecnología digital las limitaciones de la ley de televisión privada sobre participación del 49%. Al desaparecer esta limitación, se puede decir que no existen límites específicos a la concentración en la regulación del satélite.

En España no existen en la regulación límites a las concentraciones multimedia ni a las concentraciones entre operadoras considerando en su conjunto las diferentes tecnologías. Se puede decir que sólo existen esos límites respecto de las operadoras por ondas hertzianas. Fuera de estas normas rige la aplicación general del derecho de la competencia. En una nueva regulación audiovisual deberá abordarse indudablemente la regulación de la concentración y la garantía del principio de pluralismo informativo. En este sentido, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado (Recomendación nº 23 del año 2000) que sean autoridades independientes las que se hagan cargo de la aplicación de las normas sectoriales sobre concentración de los medios de comunicación. Para que estas autoridades reguladoras puedan cumplir adecuadamente su cometido, debe preservarse su independencia tanto de las presiones políticas como de las empresas del sector, debiendo contar con competencias y recursos materiales adecuados a fin de llevar a cabo su labor.

Para terminar este informe de situación y horizonte sobre la industria televisiva en España, viene a colación el resumen que hace Campo Vidal al señalar que "la situación actual sigue siendo de 'incertidum-

PRIMERA PARTE: El marco general.

V. La Televisión como industria cultural.

bre regulatoria, como reiteradamente ha advertido la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones. La actividad legislativa, al igual que sucediera en los anteriores gobiernos socialistas, ha sido intensa pero desordenada y, en ocasiones, contradictoria. El resultado, a la espera de la imprescindible Ley del Audiovisual, es un bosque jurídico muy difícil de administrar política y empresarialmente. Se cuentan hasta trece normas con rango de ley y un auténtico enjambre de decretos y disposiciones. Pero, además, sigue sin abordarse la delicada asignatura pendiente de dotar a los medios públicos audiovisuales de un nuevo estatuto que resuelva su actual indefinición como servicio público y clarifique sus fuentes de financiación”⁵⁹.

⁵⁹ M. Campo Vidal. Tesis doctoral. Op. cit. Pag. 264.

PRIMERA PARTE:

El marco general.



VI. La Televisión en el escenario digital.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

VI.1. Implicaciones económicas y sociales de la digitalización.

La digitalización de la señal televisiva es un hito trascendental en la evolución del sector audiovisual. Esta digitalización, aplicada primero a las transmisiones por satélite (televisión digital por satélite, TDS) y por cable (televisión digital por cable, TDC), ha llegado, en el tránsito del siglo XX al siglo XXI, a las ondas terrestres (televisión digital terrenal, TDT).

El cambio de la televisión analógica a la digital (la llamada "conversión digital" o switchover), es comparable al que se produjo hace unas décadas con el paso de la televisión en blanco y negro a la televisión en color. Como ocurriera entonces, se procederá a una sustitución progresiva de una técnica de emisión por otra, hasta que todas las emisiones televisivas se lleven a cabo empleando técnicas de transmisión digital, sólo que esta vez ambas técnicas no son directamente compatibles, como lo era la TV en color con la TV en blanco y negro¹.

Debe quedar claro, de entrada, que la conversión de la televisión es un proceso multi-red o multiplataforma; por lo tanto, televisión digital no es sinónimo de televisión terrestre digital. Con todo, el debate suele centrarse en la televisión terrestre, debido a la posibilidad de recuperación del espectro actualmente utilizado por la televisión terrestre analógica, y debido también a la tradicional implicación gubernamental en este terreno.

Tampoco es televisión digital sinónimo de televisión interactiva. En el primer caso se hace alusión al tipo de red de comunicaciones de

¹ Un excelente estudio descriptivo sobre la TDT que nos sirve de guía en este epígrafe, fue editado en julio de 2002 por la CMT y el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, con el título "La televisión digital terrenal en España. Situación y tendencias".

que se trata; en el segundo, se hace referencia a los servicios específicos que es posible prestar en la red. En la práctica, el despliegue de las redes y los servicios está relacionado.

La Televisión Digital Terrenal (TDT) es una nueva técnica de difusión de las señales de televisión que, gracias a las tecnologías digitales, permite una optimización del uso del espectro radioeléctrico en el medio de difusión canal aire sobre la superficie terrestre, lo cual supone, como primera ventaja y beneficio la posibilidad de incrementar el número de programas y una disminución de los costes de distribución, puesto que con las actuales técnicas de compresión digital se pueden difundir varios programas de TV (ahora en España, unos cuatro o cinco) sobre el mismo canal de 8 MHz. La difusión digital permite, además, eliminar los canales de guarda imprescindibles para evitar interferencias entre canales adyacentes de difusión analógica.

La TDT presenta también otras ventajas de orden menor pero de gran interés para los usuarios como son la mejora de calidad en la recepción y visualización de las señales de TV, y la recepción portátil y móvil de la señal de televisión. Apoyándose en otras infraestructuras de telecomunicación, como los llamados canales de retorno, (cable, red telefónica básica, redes de telefonía móvil, redes xDSL, ...), la TDT permite además la interactividad plena del usuario o televidente, abriendo así una amplia gama de nuevas posibilidades que se van a traducir en nuevos servicios y aplicaciones: servicios de TV interactiva, servicios de datos, pago por visión, publicidad interactiva, web TV, webcasting, etc.

Si la comparamos con otros sistemas de transporte de la señal digital, la TDT sale ganando. Como señala Prado², "respecto del cable, el

² Emili Prado. Virtudes, funciones y futuro de la TDT en la Sociedad de la Información. TELOS, nº 57. 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

menor coste de la red de distribución de la TDT para cubrir un territorio dado es una ventaja de gran magnitud respecto a la ingente inversión que requiere la implantación de una red de cable digital. La TDT tiene la capacidad de adaptarse a la cobertura regional con carácter universal, frente a la imposibilidad del cable de satisfacer a todo un territorio regional fuera de los núcleos de mayor densidad de población. Para la TDT es viable la prestación del servicio universal para todos los ciudadanos, recuérdese que se utiliza la misma red que la de la televisión analógica, que puede alcanzar cuotas de penetración de hasta un 99 por ciento, ratio inalcanzable para el cable en condiciones de viabilidad económica.

Respecto al satélite, la TDT permite adaptar su cobertura al ámbito local eficientemente mientras que el satélite sigue sin dar con una solución viable para cubrir estos ámbitos, pese a las intensas búsquedas. Por otra parte, la instalación de su recepción resulta sencilla y barata frente a la compleja y costosa instalación de estaciones de recepción de televisión vía satélite”.

Además, la implantación y despliegue de la TDT resultará positiva para el desarrollo de la industria tecnológica europea. En la actualidad, aunque la prestación de los servicios interactivos se lleva a cabo empleando las infraestructuras de comunicaciones de voz tradicionales, en muchos casos los terminales y el software son de patente estadounidense o japonesa. Sin embargo, en Europa los terminales y el software necesarios para la prestación de servicios de TDT se ajustarán a los estándares acordados en el seno del foro Digital Video Broadcasting (DVB), en el que están representadas las principales empresas europeas del sector.

En razón de todo lo anterior, la TDT se ofrece como mucho más

que un sistema perfeccionado de emisión-recepción de señales de TV (como fue el paso de la TV de blanco y negro a TV color). La TDT representa un nuevo modelo de comunicación con todas las implicaciones sociales, económicas, técnicas y legales que ello conlleva.

En primer lugar, el hecho de que la emisión y recepción de la TDT se realice por ondas terrestres tiene una serie de implicaciones:

□ 1: La televisión digital es accesible para todos. En aquellos países en que la televisión por ondas terrestres es la que alcanza mayor cobertura, la TDT es el sistema de transmisión de televisión que permitiría el acceso universal a la televisión digital y a las ventajas propias de esta tecnología. Esa sería la situación en España, donde el 95% de hogares tiene acceso a la televisión por ondas, pero no en cambio en países como Alemania, donde la mayoría de usuarios recibe la televisión a través de redes de satélite o cable. En España, los operadores de redes de transporte y difusión de televisión por ondas con tecnología analógica (que hoy en día consiguen una cobertura casi total del territorio) pueden utilizar, con las adaptaciones oportunas, tanto sus equipos de transmisión como sus emplazamientos.

□ 2: Extender al conjunto de la población el acceso a la Sociedad de la Información. La capacidad de la TDT para prestar servicios interactivos puede facilitar el acceso a este tipo de servicios por parte de millones de ciudadanos que no poseen un ordenador personal y que poseen, sin embargo, televisores, presentes en el 99% de los hogares, y con cuyo uso están familiarizados todos los españoles. Con la TDT, el telespectador podrá convertir este televisor en un terminal multimedia y recibir servicios como guías electrónicas de programación, vídeo bajo demanda,

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

teletexto avanzado, información personalizada, correo electrónico, banco en casa, tienda en casa, etc.

□ 3: Una oferta de programas de proximidad. La transmisión terrestre de la televisión permite no sólo la transmisión de contenidos de ámbito estatal o autonómico, sino también de ámbito local. Esta programación de proximidad se podría ofrecer igualmente a través del cable, pero en ese caso se requeriría en primer lugar la instalación de las pertinentes líneas de transmisión, y en segundo lugar el pago de una cuota mensual de abono.

□ 4: Recepción portátil y móvil, como se apuntó antes. La TDT, a diferencia de la televisión digital por cable o por satélite, permite la recepción portátil y móvil. La recepción portátil implica que la señal puede ser recibida directamente por un aparato de televisión con una simple antena telescópica, siempre que esté situado dentro de la zona de cobertura de servicio. La recepción móvil supone que la televisión no sólo puede ser recibida en cualquier lugar, sino incluso en movimiento (como, por ejemplo, en un coche o en un tren).

La digitalización de la señal de televisión por ondas alterará la estructura industrial en el sector audiovisual y plantea nuevos retos a los poderes públicos y privados.

Desde el punto de vista económico, la introducción de la TDT trae consigo la incorporación de nuevos agentes en el mercado televisivo, tanto en abierto como de pago, y también nuevos modelos económicos y de negocio, en los que la prestación de servicios interactivos puede

desempeñar un papel esencial, pero donde los contenidos audiovisuales revalorizan su importancia, y donde no debe olvidarse el papel de los operadores de telecomunicaciones (operadores globales que actúan en un mercado convergente) y de los fabricantes de equipos.

Carlos M. Arnanz³ lo ha explicado con claridad y precisión: “Todos los elementos del modelo clásico de la televisión sufren modificaciones con la evolución hacia el nuevo paradigma digital. El origen y el final de la cadena de valor siguen siendo básicamente los mismos: contenidos audiovisuales como materia prima y espectadores que los reciben finalmente al otro lado de la pantalla en forma de utilidad gratificadora. Esta permanencia de los extremos quizá propicie que se siga hablando de televisión y no de un medio de comunicación diferente, aunque razones no falten para ello. Ambos extremos son además los elementos más importantes de todo el esquema y probablemente los que menos incertidumbre generan de cara al futuro (...). Pero la principal novedad es la aparición en el interior del sistema de nuevos eslabones de agregación de valor para la conformación final de los productos y servicios, que implican además nuevas modalidades de financiación del conjunto. En primer lugar, la producción digital adquiere una orientación multisoporte. Ya no se producen contenidos audiovisuales sólo para la emisión por televisión sino también para todos los medios restantes a través de adaptaciones, productos derivados que beben de la misma marca u otros desarrollos. (...) En segundo término, los diferentes medios de distribución de señales son de naturaleza digital y, por tanto, hasta cierto punto intercambiables. Además, la distribución no incluye sólo el concepto lineal de emisión sino que desarrolla modalidades “fuera de línea” como

³ Carlos M. Arnanz. *Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital*. Pags. 68-71. Gedisa. Barcelona. 2002.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

el DVD u otras formas sólidas de transporte y almacenamiento de vídeo digital, al estilo de los ficheros audiovisuales de Internet o los generados por las descargas de material en los discos duros de los nuevos terminales. (..) En tercer lugar, la agregación o empaquetado de contenidos para la construcción de ofertas concretas con el rasgo principal de su vocación integradora, es decir, con la necesidad de ser lo más completa y complementaria en función de los diferentes perfiles de los consumidores”.

Desde el punto de vista social, la TDT hace posible el incremento de la pluralidad de la oferta (más canales de televisión, nuevas parrillas de programación, oferta de contenidos especializados o temáticos, acceso a la carta) y permite extender el uso de Internet, pero existe el peligro de que se imponga un modelo de televisión de pago, en el que las personas con pocos recursos no puedan acceder a ciertos contenidos. Las posibilidades que ofrece la técnica deben ser confrontadas con la realidad de las necesidades sociales y de las formas de consumo. La principal incógnita es la disponibilidad de televisores o receptores digitales asequibles.

Un acontecimiento de esta magnitud impone la necesidad de apostar por un modelo de implantación de la TDT. Las autoridades, a la hora de optar por un modelo u otro, han de tener en cuenta una serie de condicionantes sociales, legales, económicos y técnicos.

La introducción de la TDT conlleva un incremento de la competencia y del pluralismo, lo que aumentará las posibilidades de que los diferentes intereses sociales puedan estar adecuadamente representados en el mundo de la televisión. Por ejemplo, los usuarios de la televisión

VI. La Televisión en el escenario digital.

por ondas terrestres verán aumentada la oferta de programación, lo que permitirá la puesta en marcha de canales temáticos, que satisfarán necesidades específicas no cubiertas por la televisión generalista.

Este incremento de la oferta no afectará únicamente al ámbito estatal, sino también al autonómico y local.

Estas posibilidades que brinda la introducción de la TDT deben aprovecharse para la consecución de distintos objetivos sociales, como la garantía de la diversidad de servicios y operadores, la satisfacción de las expectativas de acceso asequible a una oferta variada de contenidos televisivos de interés general, y la salvaguarda del pluralismo socio-cultural.

La TDT, como factor de democratización, introduce la posibilidad de acceso universal a nuevos servicios, diseñados para facilitar al usuario el consumo y la personalización de la televisión. Se trata de una realidad cada vez más inminente, pero cuyo éxito depende de la respuesta a un gran interrogante: ¿quién quiere interactuar al ver la TV? El telespectador clásico está acostumbrado a consumir la televisión de manera pasiva, y la introducción de la interactividad requiere una adaptación de sus costumbres de consumo. No obstante, el número de personas familiarizadas con las nuevas tecnologías es cada vez mayor, sobre todo entre el público más joven. Previsiblemente, esta adaptación no se hará de manera instantánea, sino progresiva.

Desde el punto de vista de los usuarios, sería deseable que el acceso a la nueva televisión se basase en sistemas abiertos y compatibles, que no compartimentasen el acceso, y que se adaptasen a un único terminal (set-top box). Desde esa óptica, el objetivo a perseguir es que los

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

equipos que adquieran los usuarios puedan adaptarse a los cambios tecnológicos y permitan el acceso al conjunto de la oferta de TDT. De ahí la importancia que tiene para los consumidores que los equipos de recepción (descodificadores o televisores digitales integrados) se basen en estándares abiertos.

En la actualidad, el problema de los estándares afecta sobre todo a las APIs (aplicaciones interactivas). Se trata de un software incorporado a receptores de televisión digital, sobre el que se ejecutan las aplicaciones interactivas de los proveedores de servicios (desempeñando pues una función similar a la de un sistema operativo en un PC). Si las APIs se basan en estándares abiertos, todas las aplicaciones interactivas podrán ser ejecutadas por los usuarios de receptores digitales. En Europa, el principal estándar abierto es el MHP (Multimedia Home Platform), desarrollado por un foro de la industria europea (el DVB, Digital Video Broadcasting). El MHP podría convertirse en el lenguaje único sobre el que se desarrollen aplicaciones para toda las plataformas digitales, ya que sería aplicable tanto a los sistemas de difusión vía satélite como a los sistemas de transmisión por cable o a la propia televisión terrenal. El MHP soporta aplicaciones interactivas de todo tipo, como guías electrónicas de programación, servicios de información, aplicaciones sincronizadas con el contenido televisivo, comercio electrónico o sistema de pagos.

La implantación de un estándar único podría reportar importantes beneficios a los usuarios que, desde un punto de vista técnico, podrían estar en condiciones de acceder con un único equipo no sólo a la señal televisiva de todos los operadores, sino también a todos los servicios de televisión interactiva disponibles.

Efectos económicos

Un cambio como el que implica la digitalización de la señal televisiva abrirá la puerta a una nueva oferta de servicios y contenidos que, sin duda, modificará el mercado actual y tendrá importantes efectos económicos, como hemos apuntado antes. Ello no sólo requerirá que los distintos agentes implicados en este cambio tecnológico acometan inversiones para la adaptación a esta tecnología, sino que además deberán proceder a la redefinición de su modelo de negocio.

“Las autoridades públicas (estatales, autonómicas y locales) podrían eventualmente intervenir en este proceso de migración, por ejemplo, liderando la introducción de los servicios de TDT a través de los operadores públicos de televisión, o estableciendo alguna política de subvenciones a la adaptación de antenas colectivas o la adquisición de equipos”⁴. Pero para que la introducción de la TDT consiga el impulso necesario y para que se materialicen los beneficios que ésta promete a la sociedad, es necesario que los distintos agentes que participen en el proceso tengan razones económicas para promover el cambio.

Una primera clasificación de la tipología de empresas y actividades de carácter y naturaleza privada que van a intervenir en la implantación y el desarrollo de la TDT incluiría a las siguientes:

1. Industria de contenidos.

La ampliación del número de programas (canales en TV analógica) hace prever la necesidad de aumentar la producción de contenidos, tanto los clásicos

⁴ La Televisión Digital Terrenal en España. Op. cit. pag.25.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

cos de la TV analógica (películas, noticias, deportes, etc.) como los nuevos contenidos interactivos (contenidos y publicidad interactivos, juegos, datos, etc.).

2. Canales de televisión privados.

El mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico que conlleva la TDT permitirá la introducción en este mercado de un mayor número de agentes, y hará que los operadores actuales puedan mejorar y aumentar su oferta. No obstante, podría producirse una fragmentación de la audiencia que podría afectar al mercado de la publicidad televisiva. También podría pasarse por una primera fase de multiplicación del número de agentes (tanto en abierto como de pago) para desembocar en una segunda fase de consolidación y concentración, si el mercado acabase por no ser suficiente para que un elevado número de proyectos empresariales distintos pudiese rentabilizar sus inversiones.

3. Fabricantes y desarrolladores de aplicaciones.

La innovación tecnológica que supone la TDT requerirá la fabricación de nuevos equipos y el desarrollo de tecnologías adaptadas a la prestación de estos nuevos servicios. Las oportunidades de negocio para estos operadores son claras, si bien el pleno desarrollo de sus modelos de negocio requiere, por un lado, la adopción de estándares que permitan la aparición de mercados horizontales, y, por otro, la existencia de una oferta de servicios atractiva, que incentive a los usuarios a adquirir los nuevos equipos y a consumir los nuevos servicios.

La TDT representa una gran oportunidad de renovación acelerada de los parques de televisores, ya que actualmente son todos analógicos. Hay que contemplar un plan de migración con un período transitorio, en el que se repetirá el modelo de la televisión por cable o televisión por satélite, con equipos receptores-descodificadores externos al televisor (set-top boxes) que, en el caso de ser provistos por operadores de televisión de pago, tienen que ser abiertos y compatibles, ya sea por sus características técnicas o por acuerdo entre operadores, y tienen además que permitir la recepción de los programas de televisión digital que se emitan en abierto.

Paralelamente, la fabricación de los nuevos televisores deberá contemplar al principio un doble sintonizador (analógico y digital) para acabar con receptores de televisión exclusivos para la TV digital en abierto. Esos televisores podrían incluir la posibilidad de insertar tarjetas (smart cards) para la televisión de pago y para el "pago por visión", y podrían llevar integrado un software que permitiese el funcionamiento de aplicaciones interactivas (APIs). Esta posible nueva configuración de los televisores afecta a los fabricantes de receptores y aparatos descodificadores y a los desarrolladores de aplicaciones, tanto guías electrónicas de programación como aplicaciones que hagan posible interactuar con la programación o acceder a servicios, como el banco en casa.

4. Gestor de múltiplex.

Ésta es una nueva figura propia de la TDT: es el encargado de empaquetar en un solo canal de radiofrecuencia los programas de te-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

levisión digital, el canal de datos y el conducto o acción descendente de la interactividad. Puede ser el propio concesionario de canales de TDT (si dispone de todo un múltiplex), o puede que sea un agente independiente de los programas que multiplexa (este último caso parece ser el único posible para la confección de múltiplex de programación local).

5. Gestor de interactividad.

Es la figura que gestiona el producto de los canales de retorno de los usuarios. No tiene por qué ser único para cada múltiplex, y puede ser el mismo gestor del múltiplex. Su tarea es, en cierto modo, parecida a la de los actuales proveedores de Internet.

6. El transportista (carrier) y difusor de la señal de TV.

Esta figura es la que menos modificaciones sufre con respecto a la distribución de TV analógica, por lo que está claramente identificada su función y financiación.

Dentro de este proceso de migración, los operadores privados de TDT ocupan un lugar sin duda destacado. Para analizar sus posibles motivaciones económicas, hay que tomar en consideración sus principales fuentes de financiación:

1. Ingresos por publicidad.

Es, como se vio en el capítulo V, la principal fuente de financiación de todos los canales privados de televisión que emiten totalmente en abierto, y una fuente alternativa y/o complementaria para los de pago. Una vez roto el monopolio televisivo, la competencia por la captación de este tipo de ingresos se ha intensificado. Se trata de un mercado maduro, en el que los operadores de televisión que deseen competir con éxito necesitan disponer, o bien de amplias audiencias que garanticen la efectividad de las campañas publicitarias, o bien alcanzar un alto grado de penetración en un segmento específico de la audiencia, lo que podría atraer a los anunciantes que tuvieran a ese grupo concreto como público objetivo.

2. Ingresos por abonados.

Se trata de la principal fuente de financiación para los canales privados de pago, tanto por satélite y cable, como terrenales. En España, el número de abonados a la televisión de pago ha experimentado un considerable aumento en estos últimos años, hasta situarse en la actualidad por encima de los tres millones de clientes. Para captar abonados, los operadores han de ofrecer contenidos atractivos, como canales temáticos, y contenidos premium, como el fútbol o las películas de estreno. Hay distintas plataformas de pago (por satélite y por cable) que operan en este mercado desde hace años, lo que les ha permitido hacerse con una sólida base de clientes y con los derechos de retransmisión exclusiva de los contenidos más demandados por el público, lo que podría suponer

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

una barrera inicial de entrada para nuevos entrantes, como son los operadores de TDT de pago.

3. Ingresos por pago por visión (PPV, pay per view).

Ingresos que provienen de la emisión de programas de pago (fútbol y películas, básicamente), a los cuales el televidente tiene acceso mediante el pago del consumo específico (pago por visión o view-on-demand).

Además de estas fuentes de financiación, que van a seguir siendo en el ámbito de la TDT, paulatinamente van a ir surgiendo otras nuevas que la digitalización posibilita, como:

1. Comercio electrónico.

La televisión se puede llegar a convertir en un medio principal para realizar compras y transacciones electrónicas, por lo que todas las expectativas de crecimiento de este mercado afectarán también al sector televisivo.

2. Prestación de servicios.

La televisión interactiva dará lugar a la progresiva introducción de nuevos servicios que podrán suponer fuentes alternativas de financiación para los canales de televisión. Los ingresos podrán venir, no solamente de la mano de una cuotas de acceso, sino también, por ejemplo, en concepto de alojamiento de servicios a terceras empresas.

Por otro lado, las empresas que operen en el mercado de la TDT, además de valorar los posibles ingresos que pueden obtener por esas vías, han de tener en cuenta los principales costes que tendrán que asumir para hacer frente a este cambio tecnológico, entre los que se encontrarán los siguientes:

1. Costes de red.

La señal de televisión deberá ser multiplexada, posteriormente distribuida y finalmente difundida, para que los distintos receptores la puedan recibir. Todo ello requerirá disponer de una nueva infraestructura, propia o ajena, que sirva de soporte a la producción y transmisión de la señal televisiva. Las televisiones que emiten en analógico (RTVE, las privadas de ámbito estatal —Tele 5, Antena 3 y Canal Plus— y las públicas autonómicas), obligadas al simulcast de sus programaciones hasta la fecha del apagón analógico, deberán sumar a estos costes de red de transmisión digital los de transmisión analógica.

2. Costes de los contenidos.

Los canales de televisión tienen que pagar importantes sumas de dinero en la producción o en la compra de contenidos con los que configurar sus parrillas de programación. Para atraer al público hacia este nuevo medio, será necesario competir en contenidos tanto con los operadores analógicos tradicionales como con los operadores de televisión digital.

3. Costes de los equipos de recepción.

Los operadores de televisión no tendrán necesariamente que hacer desembolsos en este concepto (salvo que se hubieran comprometido a ello en las ofertas presentadas a los concursos). No obstante, algunos operadores (en particular, los de pago) pueden tener que asumir ciertos costes para facilitar la introducción en los hogares de sus clientes de los equipos sin los cuales no es posible recibir la TDT. Este esfuerzo inversor podría también abarcar la adaptación de antenas colectivas y de las redes internas de distribución.

Los operadores de TDT establecerán sus planes de negocio de acuerdo con sus estimaciones de costes y con sus expectativas de ingreso, que estarán en buena medida condicionadas:

□ Por el modelo adoptado por el Legislador, que afecta a aspectos como la reserva de programas para operadores públicos y/o privados tradicionales; los límites a la concentración; el reparto del espectro entre emisiones de cobertura estatal, autonómica y local; el número de programas de TDT que se emitirán en abierto o codificados; la compartición o no de canales múltiples entre distintos operadores, etc.

□ Por las condiciones de competencia en el mercado, entre las que se incluyen el nivel de penetración de otras redes de difusión de televisión digital; la existencia o no de operadores dominantes en los mercados de la televisión en abierto y de pago, y en otros mercados conexos; la existencia o no de estándares técnicos que posibiliten el desarrollo de mercados horizontales, etc.

En cuanto a los aspectos legales que condicionarán el modelo de implantación y desarrollo de la TDT, nos interesa referirnos aquí a las “normas anticoncentración”. Desde los años 80, existe una fuerte tendencia a la concentración de los medios de comunicación. Este proceso se ha visto influido en estos últimos años por una serie de fenómenos (liberalización, convergencia, globalización) que han dado lugar a nuevos problemas, que requieren una adecuada respuesta por parte del legislador.

La televisión es manifestación de libertades económicas y de expresión, pero también es vehículo del derecho de la información y de mantenimiento de opinión pública libre. De ahí que, en este ámbito, la concentración empresarial deba ser contemplada desde un doble ángulo: la defensa de la competencia y la protección del pluralismo informativo.

Desde ambas perspectivas, resulta relevante tomar en consideración los distintos modelos de integración de empresas:

1. Horizontales (concentraciones en las que participan empresas dedicadas al mismo sector de la comunicación, en este caso la televisión). Los criterios a tener cuenta para establecer los límites a la concentración en este tipo de operaciones pueden variar: límites al número de licencias de que puede ser titular una persona; límites a la participación accionarial, límites en función de la audiencia, etc.

2. Verticales (concentraciones entre empresas que participan en distintas fases de la cadena de producción audiovisual). En dicha cadena

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

de producción participan, entre otras, agencias de publicidad, empresas especializadas en la producción y/o comercialización de contenidos televisivos, empresas fabricantes de los equipos receptores, empresas propietarias de la red de distribución de la señal televisiva, etc.

3. Multimedia o cross-ownership (vínculos entre empresas que actúan en distintos tipos de medios de comunicación). La protección del pluralismo podría exigir la adopción de límites a este tipo de concentraciones.

Finalmente, en ese apartado introductorio y descriptivo, una breve referencia a los aspectos técnicos de la TDT, que tienen que ver con la gestión del espectro radioeléctrico, la recepción de la señal y el canal de retorno.

La introducción de la TDT está sujeta inicialmente a las limitaciones inherentes a la planificación de frecuencias en las bandas VHF/UHF. A diferencia de la televisión digital por cable o satélite, la prestación de servicios de TDT se encuentra con el límite de las capacidades otorgadas por el organismo encargado de la gestión del espectro, que es un recurso escaso. Las capacidades inicialmente asignadas se podrán ver incrementadas en cuanto se dejen de realizar emisiones en analógico, lo que podría permitir la puesta en marcha de nuevos canales múltiples.

El despliegue de la TDT se puede llevar a cabo a través de dos tipos de redes: Redes multifrecuencia (MFN) y Redes de frecuencia única (SFN). La elección de una u otra tendrá consecuencias en los costes de despliegues, en el servicio ofrecido y en el aprovechamiento del espectro.

Cuando se emite televisión analógica, por cada frecuencia o canal se difunde una programación completa, también denominada "programa". La digitalización de la señal y las técnicas de compresión de imagen permiten que puedan emitirse varios programas de televisión digital por una frecuencia o canal (canal múltiple o múltiplex).

El proceso de multiplexación supone llevar a cabo una serie de labores técnicas, que pueden ser desarrolladas por separado por cada operador de televisión, siempre que se establezcan, en relación con determinadas materias unas reglas básicas de obligado cumplimiento que garanticen la integridad de la operación del múltiplex. Sin embargo, ciertas labores deberán llevarse a cabo de forma coordinada, como por ejemplo, la elección de la red de transporte que difundirá la señal digital multiplexada o la inserción de las tablas de datos con información sobre los servicios prestados.

La recepción de la señal de televisión digital puede plantear algunos problemas. En algunos casos, los sistemas de distribución de antenas colectivas (en especial los más antiguos) pueden no estar preparados para recibir correctamente la señal de los programas digitales y los analógicos, lo que podría producir interferencias en estos segundos o la pérdida de señal de los programas digitales. La solución pasa por realizar las adaptaciones necesarias en antenas y sistemas de distribución.

En relación con los aparatos de televisión (hoy casi todos analógicos), para recibir la señal de televisión digital es necesario adquirir un aparato que convierta la señal de digital en analógica, o bien un televisor digital, que lleva ese equipo integrado. La creciente popularidad de la televisión digital de pago ha incrementado de forma notable el nú-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

mero de hogares que disponen de un descodificador para televisión digital. No obstante, en la actualidad muchos de esos descodificadores sólo están preparados para recibir señales de televisión digital emitidas por satélite o por cable.

A través de los equipos de recepción de televisión digital, el usuario puede tener la posibilidad de acceder no sólo a los servicios tradicionales —programación convencional—, sino también a los nuevos servicios digitales asociados. Entre los diferentes sistemas físicos y lógicos que forman parte de los equipos descodificadores y que resultan necesarios para recibir esos servicios interactivos se encuentran el sistema de acceso condicional (CA), las interfaces de programación de aplicaciones (APIs) y las herramientas de navegación, que incluyen el navegador integrado y las guías electrónicas de programación —EPGs—. Las EPGs son aplicaciones de software, que funcionan usando una API como sistema operativo, y que permiten a los usuarios conocer la oferta televisiva o de servicios interactivos de una determinada plataforma digital. Cabe comparar las EPGs a los navegadores que utilizan los PCs para acceder a los servicios de Internet.

Por último, a diferencia de lo que ocurre con el cable, la estructura de distribución de la TDT no incorpora directamente un canal de retorno como medio de transmisión que garantiza la interactividad completa entre el abonado y el prestador del servicio. Mientras que para los operadores de cable el canal de retorno constituye un importante elemento diferenciador de su oferta, a través del cual ofrecen un acceso de banda ancha al usuario, para los operadores de TDT o vía satélite supone un elemento ajeno.

Normalmente, para el canal de retorno se puede emplear cualquier tecnología disponible de acceso a redes de datos. El número de soluciones de acceso al bucle de abonado es cada vez mayor debido al desarrollo tecnológico. Tecnologías de banda ancha como ADSL, LDMS o el propio aprovechamiento de la red eléctrica, proporcionarían un canal de retorno a unas velocidades adecuadas. Incluso se podría pensar en utilizar en el futuro un terminal móvil de tercera generación como canal de retorno.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

VI.2. La experiencia pionera de Estados Unidos.

La televisión digital terrestre (TDT) arranca en Estados Unidos por el impulso de la Federal Communications Commission (FCC) en 1996, al aprobar un estándar de televisión digital propuesto por el Advanced Television Systems Committee (ATSC) y fijar unos plazos que preveían el inicio de emisiones para mayo de 1999. La evolución planificada debía culminar con el "apagón" analógico el 31 de diciembre de 2006 o cuando el 85% de los hogares tuviera la oportunidad real de recibir la señal de la Digital Television (DTV)⁵.

Los broadcasters norteamericanos están obligados legalmente a migrar del tradicional sistema de difusión analógico hertziano terrestre a un sistema digital que emplea el estándar ATSC, norma que surge por "una injerencia anterior de la Administración norteamericana al promover la creación de la Gran Alianza, para unificar los esfuerzos de investigación de la industria a la búsqueda de sistemas de mejora de la televisión en color NTSC, el estándar norteamericano" (Prado y García. 2003).

La Administración norteamericana pretendía fomentar la cooperación para lograr, si los resultados eran aceptables, saltarse la etapa intermedia de tránsito del analógico al digital. Ese paso intermedio suponía la mejora de la televisión en color con los sistemas de televisión de alta definición analógica, sistemas en los que tanto japoneses como europeos les habían ganado la carrera, invirtiendo importantes presupuestos públicos. El anuncio realizado por los norteamericanos en 1992 de su apuesta por el "todo digital" sirvió para desactivar la

⁵ Un excelente trabajo sobre el 'panorama de la TDT en los Estados Unidos', que ha sido fuente primordial en este epígrafe de la Tesis, junto a los sitios web de FCC y ATSC, fue publicado en el número 57 de la revista TELOS por Emili Prado y Nùria García.

implantación en el mercado de los estándares de televisión analógica de alta definición que habían madurado japoneses y europeos⁶, y devolvió a los norteamericanos el liderazgo en la carrera tecnológica en este sector.

El carácter intervencionista de la Administración de USA en este sector, que convive pacíficamente con el 'pensamiento' desregulador que propaga al resto del mundo como garante del sistema liberal de mercado, se explica, según los analistas, por los intereses que ponen en juego la hegemonía económica e industrial, junto a los de carácter estratégico vinculados a las funciones militares de la tecnología y, específicamente, del uso de las imágenes de alta definición.

De hecho, la conversión de un sistema de televisión a otro supone una revolución para la industria electrónica manufacturera de equipos de producción y difusión, y sobre todo para la rama de electrónica de consumo, productora de equipos de recepción. Debe tenerse en cuenta, además, que la industria norteamericana había abandonado casi por completo en su territorio la fabricación de televisores y es evidente que buena parte de los beneficios del tránsito entre sistemas tecnológicos procederá de la completa renovación del parque de receptores. Se explica así la falta de interés de los norteamericanos por transitar el paso intermedio de la televisión de alta definición de base analógica y su interés por pasar directamente al 'todo digital', un terreno en el que su industria tiene el liderazgo. El escenario digital supone un relanzamiento de diferentes ramas de la industria electrónica norteamericana, incluido el suministro de componentes de base digital, necesarios para la nueva generación de receptores de televisión digital, y los periféricos

⁶ G. Larrègola. De la televisión analógica a la televisión digital. CIMS. Barcelona. 1998.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

asociados, de los Set Top Box (STB) a los Personal Video Recorder (PVR) o Digital Video Recorder (DVR), como se les llama ahora.

Con la explicada estrategia, la Administración norteamericana ha querido asegurarse el liderazgo al tratar de encontrar un estándar para la televisión digital, al tiempo que ponía en fuera de juego a sus competidores japoneses y europeos. Europa no ha permanecido, sin embargo, impasible y estableció un completo estándar digital, el Digital Video Broadcasting (DVB), con una completa gama de especificaciones para todos los soportes, incluido el DVB-T para la televisión digital terrestre⁷. Pero la batalla por los estándares digitales estaba desencadenada y los diferentes países debían tomar sus decisiones respecto a cuál adoptar para establecer sus sistemas de TDT y promover la migración del analógico al digital. Por el momento, parece ir imponiéndose el estándar americano ATSC en el continente americano, mientras el europeo DVB, además de en Europa, está ganando adeptos en los países asiáticos más desarrollados y en Australia.

Los broadcasters deben "tirar del carro"

Como quiera que los Estados Unidos pretenden marcar el ritmo de la migración de la televisión analógica a la digital, en 1997 la FCC establece qué canales se destinarán a la transmisión digital. Se apuesta decididamente por un modelo de implantación de la TDT que se soporta sobre los broadcasters (operadores de televisión) existentes, a quienes se encomienda el encargo de "tirar del carro". Con esta finalidad, se atribuye a cada uno de los que tienen una licencia para explotar un ca-

⁷ www.dvb.org

nal analógico un canal digital de 6Mhz, gratuitamente y sin que medie ningún nuevo proceso concesional. La única condición es que impulsen y desarrollen el servicio a los ritmos y plazos preestablecidos para cumplir con el objetivo de llegar al apagón analógico en el plazo o condiciones ya mencionados. Llegado ese momento, los broadcasters devolverán al Estado las frecuencias que ocupaban para sus emisiones analógicas, para que la Administración pueda destinar esa parte del espectro a nuevos usos y servicios.

Trazado así el plan, aunque la migración digital no respondiera a una demanda o necesidad objetiva de los broadcasters, éstos deben asumir la responsabilidad y la toma de decisiones para conducir la emigración hacia el "todo digital". Tal fue que, aunque los requerimientos de la FCC situaban el inicio de la implantación de la TDT para mayo de 1999, los operadores aceleraron el proceso y para finales de 1998 ya emitían señales digitales 22 estaciones en los 10 mayores mercados televisivos norteamericanos. En dicho año llegaron al mercado los primeros televisores digitales.

Sin embargo, no iba a ser oro todo lo que relucía. Ya fuere por el alto coste de los equipos de producción y transmisión, o por dificultades técnicas específicas, algunas estaciones, especialmente aquellas más modestas o que operan en mercados demográficamente pequeños, toparon con muchas dificultades para cubrir los plazos marcados por la FCC. Según las previsiones del regulador, 1.288 estaciones comerciales tenían que estar transmitiendo a primeros de mayo de 2002 con lo que se hubiera alcanzado una cobertura del 95,8% de los hogares norteamericanos. Aunque hubo un crecimiento importante de estaciones que instala-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

ron sus equipos digitales, cerca del 70% de las estaciones comerciales no llegaron a cumplir con el plazo establecido de iniciar su difusión en digital⁸. La mayoría de éstas eran estaciones de pequeños mercados que pedían aplazamientos porque tenían dificultades para levantar las torres de transmisión o dificultades económicas para asumirlo. De todas maneras la FCC, en 2001, les prestó ayuda a las estaciones que se encontraban con serias dificultades económicas o técnicas para cumplir con los plazos.

A la vista de las circunstancias, la FCC flexibilizó las exigencias y aplazó a finales de 2004 la obligación de replicar en su totalidad el área de difusión de NTSC con la señal digital. Además también se relajaron los plazos del porcentaje de la programación analógica que debe ser emitida simultáneamente en digital (simulcast) que estaban establecidos en el 50% para el primero de abril de 2003, el 75% para 2004 y el 100% para 2005. A las estaciones comerciales sólo se les obligaba desde ese momento a operar en simulcast en la franja de prime time. Los plazos para las estaciones públicas también fueron modificados y, si en principio estaban obligadas a estar transmitiendo en digital para el primero de mayo de 2003, en que, según las previsiones hechas en 2001, deberían haber casi 300 estaciones digitales operativas⁹, a raíz de la nueva normativa oficial disponen de tiempo hasta finales de 2005.

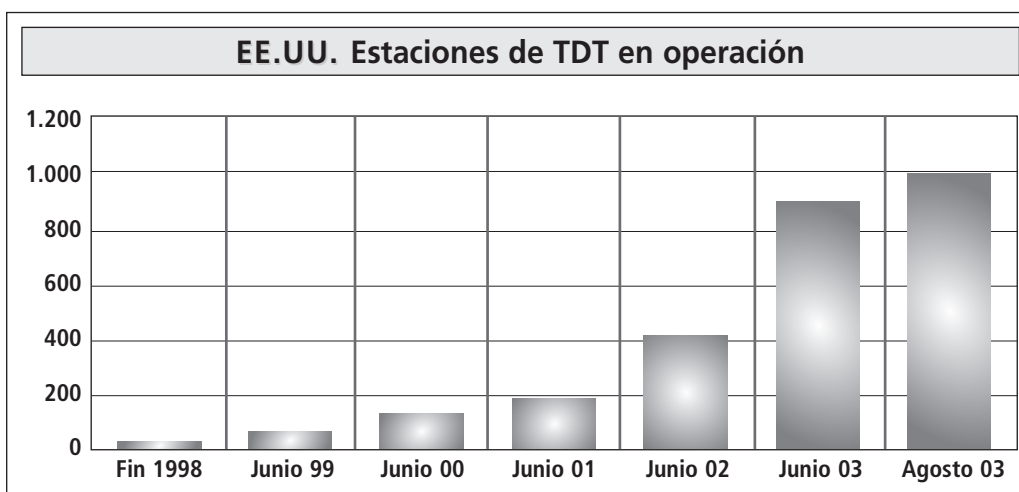
El proceso, en cualquier caso, sigue avanzando y el índice de digitalización de las cadenas comerciales es elevado, con un ritmo acelerado dentro de las dificultades. Según los datos de la National Association of

⁸ www.ce.org.
Es el sitio web de The Consumer Electronics Association (CEA), de USA.

⁹ Según los datos que aporta Steven M. Bass, presidente de la Asociación de Estaciones de Televisión Pública de EEUU, en su trabajo "Transmisión digital: Oportunidades para las estaciones de transmisión públicas".2002. (www.atscforum.org)

VI. La Televisión en el escenario digital.

Broadcasters (NAB), a principios de septiembre de 2003 se ha superado el millar de estaciones comerciales que están emitiendo a través de su estación digital terrestre. Las 1003 estaciones digitales operan en 201 mercados y dan una cobertura de TDT al 90,17% de los hogares norteamericanos. El siguiente cuadro muestra la evolución desde 1998, en que se registraban sólo 22 estaciones de TDT, hasta agosto de 2003, en que se anotan 1003, pasando por las 66 (1999), 134 (2000), 195 (2001), 422 (2002) y 900 (junio 2003).



Fuente: Revista TELOS con datos de NAB.

Las cadenas comerciales han acelerado sus instalaciones digitales en el presente año y han alcanzado una alta penetración con la TDT. De hecho, según los datos de la NAB, el 80% de los hogares televisivos norteamericanos está ubicado en mercados con cinco o más estaciones emitiendo en digital terrestre y el 52% tiene disponibles ocho o más estaciones de TDT emitiendo en su zona de cobertura.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

De los datos anteriores se puede inferir que la escasa penetración de la TDT en el mercado no debería ser atribuida, en adelante, a la falta de cobertura de las emisiones, sino a otros factores, entre los cuales destaca especialmente la peculiar configuración del mercado televisivo norteamericano respecto a sus sistemas de difusión. Cuando la FCC pone fecha al punto de partida para la implantación de la TDT, el 65% de los hogares recibe las señales de las estaciones de los grandes networks generalistas (ABC, CBS, Fox y NBC), además de las de los emergentes, las independientes y las emisoras públicas de la PBS que emiten vía hertziana, en el ámbito de operación del cableoperador y sólo un 26% recibe la señal de los broadcasters vía antena.

“La falta de must carry es un obstáculo insalvable. Si sólo uno de cada cuatro hogares recibía las señales de las cadenas comerciales analógicas terrestres por medio de su antena en el momento del lanzamiento de la TDT, los broadcasters se encontraban con un problema añadido para su penetración con la TDT: la mayoría de sus espectadores les recibían a través de otros soportes de difusión multicanal. Por ello desde el inicio reclamaron que una norma must carry, similar a la aplicada a sus emisiones analógicas, se aplicara a las digitales”¹⁰. La norma must carry obliga a los cableoperadores a incluir en su paquete básico de abono las señales de las estaciones broadcaster que difunden su señal en su área de cobertura. De tal modo los abonados dejan de utilizar su antena ordinaria para tomar las señales aéreas de los broadcasters y esta señal les llega por el mismo cable al que están suscritos.

Empero, la FCC no impuso una norma must carry similar a la analógica para las emisiones de TDT, con lo que los cableoperadores inter-

¹⁰ E. Prado y N. García. Op. cit.

pretaron que la norma precedente sólo les obligaba a cargar la señal analógica de los broadcasters. Este déficit está protagonizando todo el proceso de tránsito y, pese a las reiteradas protestas de la NAB, los cableoperadores siguen mayoritariamente resistiéndose a cargar la señal digital de los broadcasters y la FCC no se ha decidido a emitir una norma explícita de must carry. En su lugar, el presidente del organismo regulador hizo pública en 2002 su Proposal for Voluntary Industry Action to Speed the Digital Television Transition, con la que pretende comprometer a todas las ramas de la industria en la aceleración de la migración hacia el "apagón" analógico.

En esta Proposal... se instaba a los cableoperadores que tuviesen un sistema con capacidad de 750 MHz o más a que cargaran gratuitamente al menos las señales digitales de cinco broadcasters u otros servicios digitales que incluyan programación digital con valor añadido en al menos la mitad de su parrilla de prime time. Los cableoperadores no acogieron con entusiasmo esta propuesta y, según el presidente de la NAB, Edward O. Fritts, sólo algunas estaciones digitales están siendo cargadas, "en base nacional, menos de un 10% de cableoperadores cargan las estaciones digitales de los broadcasters locales. Para ser exactos, sólo 75 estaciones de TDT son difundidas por el cable y 55 de ellas lo son por los sistemas de Time Warner"¹¹.

La falta del must carry no es, siendo determinante, el único obstáculo para la penetración de la TDT en Estados Unidos. Similar incidencia, al menos, está teniendo la disponibilidad de equipos de recepción en el mercado. Su disponibilidad, en cualquiera de las modalidades que habilitan para la recepción de TDT, sean monitores con STB, sean televisores

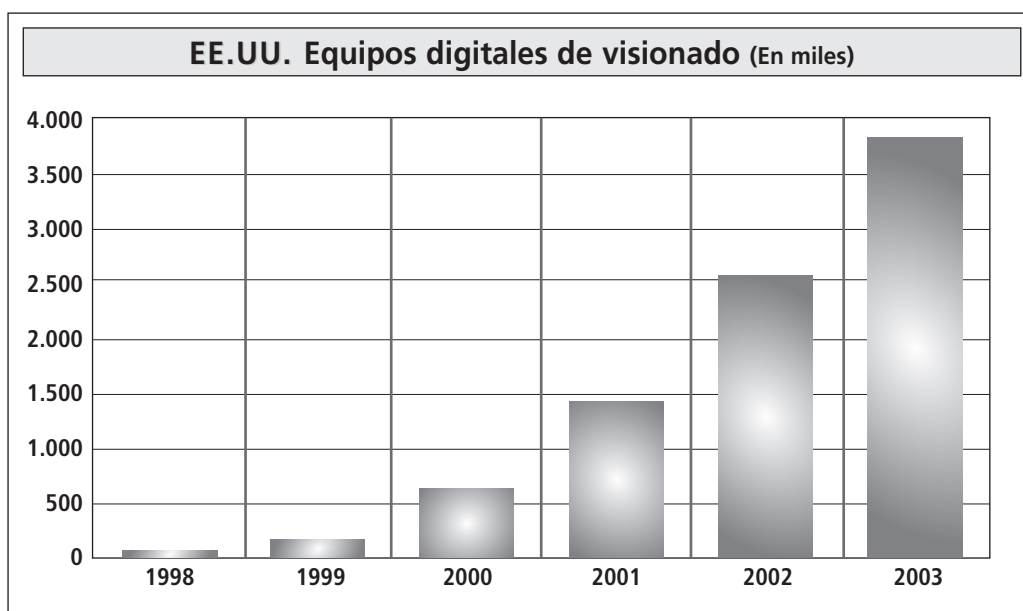
¹¹ E.O. Fritts. "Broadcasters Breakthrough Digital Television Year". Destination Digital TV. NAB. Washington, 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

con sintonizador integrado, sean proyectores con sintonizadores externos, es todavía escasa.

De hecho, basándose en los datos de las ventas realizadas hasta septiembre de 2003, The Consumer Electronics Association (CEA) calculaba que a finales de ese año sólo el 8% de los hogares dispondría de equipos de visionado digitales, un escaso porcentaje si se le compara con las cuantiosas inversiones efectuadas por los broadcasters en la migración. Pero, además, sólo una pequeña proporción de estos equipos está adecuada para la recepción de TDT directamente. El cuadro siguiente ilustra sobre la evolución en cifras de los equipos digitales de visionado (que incluyen monitores, proyectores, televisores con sintonizador integrado, etc.) desde 1998 a 2003. El salto experimentado va de los 14.000 en el primer año citado a los casi cuatro millones (3.846.000) en 2003.



Fuente: Revista TELOS con datos de CEA.

Sin dar respuesta a la exigencia de must carry, la FCC si ha tomado alguna decisión de alcance de cara a impulsar la puesta en el mercado de televisores con sintonizador de TDT incorporado, al aprobar el 10 de septiembre de 2003 la propuesta que los fabricantes y los cableoperadores le habían hecho de común acuerdo para fabricar televisores digitales preparados para recibir señales de televisión digital conectados directamente al cable sin necesidad de conectarse a un STB.

La reacción favorable de los broadcasters fue inmediata: la NAB dio su aprobación pública a la obligatoriedad de incorporar el sintonizador de TDT, pero reincidió en la pendiente reclamación de una norma must carry para sus estaciones digitales terrestres en el cable. Es evidente que, sin responder al escenario óptimo para los broadcasters, esta decisión de la FCC influirá en la multiplicación de televisores digitales capaces de recibir las señales de TDT. Sin duda la demanda de televisores Digital Cable Ready incrementará el ritmo de penetración de los receptores digitales, lo que actuará como un elemento que favorecerá la reducción de precios de los equipos, otro de los elementos disuasorios para su penetración. El coste promedio de estos equipos se ha reducido en más de la mitad desde 1998 que se situaba en 3.147 dólares, mientras que ahora se halla en los 1.441 dólares y las estimaciones de la Consumer Electronics Association para 2006 les sitúan en un coste promedio de 1.134 dólares.

En cualquier caso, no todas los obstáculos para la penetración son atribuibles a las dificultades técnicas y políticas explicadas. Muchos de los usuarios que adquirirían equipos digitales de visionado renunciaban a comprar televisores con sintonizador de TDT, según la CEA, ya que pre-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

ferían ahorrarse el diferencial entre un monitor y televisor integrado, hasta que la oferta de programación justificase la diferencia de precio.

El capítulo de los contenidos viene siendo, sin duda, como en Europa, el factor clave que debe determinar el éxito de la TDT. En Estados Unidos, los grandes networks tomaron inicialmente una posición experimental que progresivamente se ha ido incrementando, pero sin llegar a cumplir con los objetivos iniciales en cuanto a contenidos digitales marcados por la FCC que, como se ha señalado, han sido rebajados. En un primer momento, los networks tenían dudas sobre la política a seguir en cuanto al uso de su canal digital: no tenían claro si seguir o no una política progresiva de difundir en digital los mismos contenidos que en su canal analógico, cuántas horas y si se optaba por emitir en HDTV (High Definition Television) o en SDTV (Standard Definition Television). En este último caso, si aprovechar el ancho de banda sobrante para emitir otros programas y/o servicios de Enhanced TV o Data-casting. Pero, finalmente, la opción dominante ha sido la apuesta por la HDTV. Esta ha sido la opción de The Big Three, los históricos tres grandes networks (ABC, CBS y NBC), mientras que el cuarto (FOX) se conforma con la emisión de SDTV aunque en pantalla de ratio 16:9, con calidad de imagen superior al DVD y con sonido Dolby Surround, la cadena gusta llamarla high-resolution TV y es lo que en la industria se conoce como Enhanced Definition TV (EDTV).

“Así, la apuesta dominante en Estados Unidos en la implantación de la TDT es la de privilegiar la oferta de una mayor calidad de imagen y sonido, antes que la de aprovechar la mayor eficiencia en el uso del espectro para multiplicar la oferta de programas en definición estándar,

por lo que los grandes networks, a los que se ha unido el emergente WB, concentran sus esfuerzos en la HDTV, camino en el que les acompaña también la televisión pública.

Concentran su esfuerzo de contenidos en esta apuesta, relegando la explotación de otras posibilidades: puesta en marcha de nuevos canales o inversión en nuevos servicios de datos relacionados con los programas o autónomos de ellos¹².

Es evidente que buena parte de los esfuerzos de los broadcasters en estos años ha debido concentrarse en el diseño e implementación de los medios de producción digital y, sobre todo, de los medios de difusión, lo que justifica en parte la concentración de sus esfuerzos, en el campo de los contenidos, en la emisión en simulcast de parte de su programación analógica en digital de HDTV.

Es también evidente que los Multichannel Video Program Distributors (MVPD), ya por cable o por satélite, se han beneficiado de la revolución digital estimulada por la migración de la televisión analógica terrestre a la televisión digital terrestre y, en parte, gracias al arrastre de la opción estratégica de los broadcasters por la HDTV como motor de la TDT. Se ha beneficiado más el satélite, que ha registrado un importante aumento de suscriptores, situándose en torno al 20% de penetración y creciendo 13 puntos desde 1996, mientras que el cable está en más del 68% de penetración, con un incremento de 3 puntos desde la misma fecha.

Cerramos el círculo de este repaso por la experiencia pionera de la TDT en Estados Unidos dedicando unas líneas al papel de la televisión

¹² E. Prado y N. García. Op. cit.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

pública (cuya singularidad abordamos con más detalle en el capítulo VIII de la segunda parte de esta Tesis) en el nuevo escenario digital, muy importante, a nuestro juicio, a pesar de la escasa cuota de mercado que ocupa. Como subraya el ya citado Steven M. Bass¹³, la tecnología digital posibilitará importantes mejoras en el servicio de la televisión pública (programación, recursos educacionales, capacitación de profesores y de la fuerza laboral, aprendizaje permanente de adultos,...), en transmisión de datos (servicios de respuesta en emergencias, red de comunicaciones de seguridad nacional, etc.) y, sobre todo, en garantizar el acceso a 'banda ancha' de las áreas rurales, con el beneficio social que ello aportará a las escuelas rurales y a otros servicios de interés social.

El mapa de la Televisión pública en EEUU estaba integrado en 2000 por 354 estaciones analógicas, que funcionan gracias a 177 concesionarios autorizados (Estado, Universidad, Escuela, Comunidad son los titulares), todas ellas de propiedad y gestión local, que llegan al 99% de la población, bien es cierto que con una muy baja cuota de pantalla.

Como adelantamos antes, las previsiones apuntaban a que hubiera casi 300 estaciones de televisión pública transmitiendo en digital a mediados de 2003.

La estimación de costo de la conversión digital de la TV pública en Estados Unidos, realizada por la Asociación de Estaciones de Televisión Pública, daba una cifra de 1.620 millones de dólares, repartidos entre fabricación, construcción y diseño de torres (92,5 millones), transmisión e infraestructuras (510 millones) y producción y creación de contenido local (1.018 millones de dólares).

¹³ Op. cit. www.atscforum.org

VI. La Televisión en el escenario digital.

En resumen, la TDT en Estados Unidos ha sido utilizada por la Administración para estimular la reacción de las industrias audiovisual y electrónica, de modo que tuvieran un liderazgo indiscutible en la revolución digital. La decisión de ponerle plazos a la migración con un horizonte conocido de "apagón" analógico combinada con la de dar el protagonismo a los broadcasters ya existentes está teniendo un innegable efecto potenciador. Resulta evidente que la decisión de otorgar un canal de TDT completo (6Mhz), en lugar de un solo programa, ha motivado la implicación de los broadcasters, que podrán disfrutar de todas las ventajas de la TDT, sea la mayor calidad de imagen y sonido, sea la capacidad de transmisión de más de un programa o sea la capacidad de transmisión de servicios de datos. Por otra parte, esa decisión no introduce nuevos actores en el panorama televisivo, lo que permite asumir los costes de la digitalización desde una posición de cierta estabilidad.

La estrategia de la FCC ha comprometido a los broadcasters con la digitalización, como se refleja en el elevado grado de cobertura alcanzado en la difusión de TDT. No obstante, la cobertura no asegura la penetración efectiva, y ésta es todavía residual, básicamente por dos razones. La primera es la lentitud con la que los usuarios adquieren televisores digitales o STB adaptadores con sintonizador. Detrás de esa lentitud se encuentra tanto el elevado coste inicial de los equipos como la escasa oferta de contenidos disponibles. La segunda es el elevado grado de hogares que reciben los canales de televisión hertziana analógica a través de algún sistema de MVPD (Multichannel Video Program Distributors), lo que reduce a un 12% los hogares que las reciben por medio de sus antenas, las mismas que les servirían para recibir sus emisiones de TDT.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

El comportamiento de los principales MVPD respecto a la difusión en sus sistemas de las estaciones de TDT es desigual: mientras que el satélite se ha mostrado más receptivo, el cable se ha negado a transportarlas gratuitamente hasta el momento. Dada la enorme penetración del cable, éste aparece como el principal problema para alcanzar los objetivos de penetración y no parece viable el apagón analógico previsto para 2006 o para cuando se alcance una penetración efectiva del 85%, si no media una orden de must carry para el cable.

Por otro lado, finalmente, "la televisión digital es la llave para abrir la puerta a todo el potencial de servicio que tiene la televisión pública", como sentencia Steven M. Bass.

VI.3. El panorama europeo ante la 'conversión digital'.

El mercado europeo de lo que algunos llaman el Gran Audiovisual, es decir, incluyendo todas las actividades audiovisuales y todas las formas de prestación de estos servicios, representó, según estimaciones realizadas en el año 2003¹⁴, casi 95.000 millones de euros en 2001, con un incremento del 5,2 % con respecto a 2000. Este incremento confirma una tendencia positiva constante (35 %, en precios actuales, desde 1997).

De las dos ramas industriales principales, la televisión y el cine, la primera representó unos dos tercios del mercado en 2001, mientras que al segundo, incluido el vídeo, correspondió en torno al 15 % del mercado, quedando el resto cubierto por las grabaciones musicales y el software de entretenimiento. El sector más dinámico fue el de la venta y alquiler de software DVD, por delante de las proyecciones en salas de cine. El sector del DVD confirmó su importancia en 2002, año en que su cifra de ventas al por menor igualó las ventas de cintas tradicionales VHS, en un ambiente general de aumento de las ventas de productos audiovisuales grabados.

El desarrollo del mercado televisivo se hizo más lento en 2001 (creció un 4 % con respecto a 2000 y 40 % sobre 1997), debido, sobre todo, a los resultados insatisfactorios de las compañías privadas tradicionales de radiodifusión en abierto, que sufrieron la crisis global del mercado publicitario (cayendo un 2,1 % en 2001 con respecto a 2000). El sector de la televisión de pago en su conjunto (productoras, canales temáticos, televisión en primicia y empresas de servicios de telecompra) confirmaron su dinamismo con un incremento anual de cerca del 13 % (100 % con

¹⁴ Observatorio Audiovisual Europeo, Anuario 2003, volumen 1.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

respecto a 1997). Las entidades de radiodifusión públicas (incluida la radio) registraron una cifra de ventas total cercana a los 27.000 millones de euros (28 % del mercado total, un 4 % más que en 2000 y un 20 % de aumento con respecto a 1997).

Las indicaciones preliminares de las tendencias globales para 2002 en la Unión Europea confirmaban, según los datos ofrecidos por la Comisión a finales de 2003, un crecimiento negativo de las entidades de radiodifusión en abierto (estimación de un - 3,5 % con respecto a 2001) y señalan un ritmo de progreso más lento para el sector de la televisión de pago (+ 6 % con respecto a 2001).

La balanza comercial del sector audiovisual y, en particular, por lo que se refiere a los derechos de radiodifusión, proyección en salas de cine y distribución en vídeo de películas, es constantemente negativa, debido a un gran desequilibrio con los Estados Unidos que ascendía a más de 8.000 millones de dólares en 2000, según las estimaciones del Observatorio Audiovisual Europeo.

El sector audiovisual siguió diversificando la prestación de servicios audiovisuales en los primeros años del nuevo milenio. Según algunas estimaciones¹⁵, el sector tradicional de radiodifusión terrestre en analógico de la Unión Europea se componía, a comienzos de 2003, de 40 cadenas públicas y 47 cadenas comerciales nacionales. Al mismo tiempo, estaban activas 35 productoras de cadenas, y 69 cadenas públicas, junto con 584 cadenas de operadores privados, se distribuían a escala nacional por medios distintos a las técnicas terrestres tradicionales en analógico. Además, se emitían regularmente unas 100 cadenas regionales, tanto públicas como privadas, y había hasta 2 000 estaciones locales.

¹⁵ Observatorio Audiovisual Europeo, Anuario 2002, volumen 5.

Casi todos los hogares de la Unión Europea tienen televisor¹⁶, y muchos de ellos dos o más. La penetración de las transmisiones por cable y por satélite difiere mucho de un país a otro, al igual que la estructura de la industria (más de 6 000 operadores).

La radiodifusión digital en la UE

El panorama de la radio y la televisión digitales (la radiodifusión digital) en Europa ofrece los números, configuración, tendencias y condiciones que a continuación se explican¹⁷.

La televisión digital fue introducida en 1994 en los Estados Unidos (no confundir con la TDT que, como vimos en el epígrafe anterior de este Capítulo, aparece más tarde), y en 1996 en Europa, primero vía satélite y, poco después, en redes de cable y terrestres, basándose en las especificaciones DVB (Digital Video Broadcasting). La penetración media en los hogares de la UE fue calculada en 2002 en unos 32 millones (21%), de los cuales 21,5 millones (13,9%) corresponden al satélite, 8,1 millones (5,2%) al cable y 2,6 millones (1,7%) a la red terrestre.

¹⁶ Observatorio Audiovisual Europeo, Anuario 2003, volumen 2.

¹⁷ Véase la COM (2003) 541 final, de 17 de septiembre de 2003, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

MERCADO DE LA TV DIGITAL EN LA UE. PREVISIONES 2002 (EN MILLONES Y EN % DE HOGARES A NIVEL NACIONAL)

	TOTAL TV DIGITAL TOTAL			TV DIGITAL CABLE		TV DIGITAL SATÉLITE		TV DIGITAL TERRENAL	
		TV	%	TV	%	TV	%	TV	%
Austria	3,3	0,36	10,7%	0,07	2,1%	0,29	8,7%	0,00	0,0%
Bélgica	4,3	0,23	5,2%	0,22	5,0%	0,01	0,2%	0,00	0,0%
Dinamarca	2,4	0,92	38,9%	0,55	23,6%	0,36	15,3%	0,00	0,0%
Finlandia	2,3	0,2	9,4%	0,04	1,6%	0,17	7,3%	0,01	0,5%
Francia	25,1	4,97	19,8%	0,95	3,8%	4,02	16,0%	0,01	0,0%
Alemania	37,9	4,14	10,9%	1,94	5,1%	2,21	5,8%	0,00	0,0%
Grecia	3,6	0,22	6,0%	0,00	0,0%	0,22	6,0%	0,00	0,0%
Irlanda	1,3	0,32	24,4%	0,06	4,4%	0,26	20,0%	0,00	0,0%
Italia	20,1	3,13	15,6%	0,02	0,1%	3,11	15,4%	0,00	0,0%
Luxemburgo	0,2	0,01	5,3%	0,00	1,0%	0,01	4,2%	0,00	0,0%
Países Bajos	7,1	1,16	16,5%	0,45	6,4%	0,69	9,8%	0,02	0,3%
Portugal	3,6	0,34	9,6%	0,04	1,1%	0,29	8,0%	0,02	0,5%
España	12,8	3,21	25,1%	0,05	0,4%	2,78	21,8%	0,38	3,0%
Suecia	4,6	1,44	31,6%	0,46	10,0%	0,84	18,4%	0,15	3,2%
Reino Unido	26,3	11,51	43,8%	3,23	12,3%	6,22	23,7%	2,06	7,8%
TOTAL UE	154,73	32,2	20,8%	8,1	5,2%	21,5	13,9%	2,6	1,7%
EEUU	118	44,95	38,1%	21,8	18,5%	22,55	19,1%	0,6	0,5%
Japón	41,9	6,7	16,0%	0	0,0%	6,7	16,0%	0	0,0%

Fuente: **COM (2003) 541 final**, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital.

La digitalización de la televisión por satélite se impulsa desde el mercado. La digitalización del cable también en gran medida, pero la perspectiva de un cierre de la radiodifusión analógica es más lejana que en el caso del satélite. La conversión más difícil parece ser la de la televisión terrestre debido a factores tales como la falta de espectro en ciertas

VI. La Televisión en el escenario digital.

áreas, los altos costes que requiere lograr una amplia cobertura, la capacidad de red relativamente limitada, la existencia de ofertas competidoras y los errores de gestión cometidos.

La Directiva "Televisión sin fronteras"¹⁸ proporciona un marco de referencia común para la prestación de servicios de televisión en la Unión Europea. Sin embargo, existen diferencias notables, por ejemplo en relación con ciertas variables de mercado tales como la penetración de las distintas redes (terrestre, cable y satélite) y las modalidades comerciales (televisión gratuita o de pago), así como diferencias en las políticas nacionales de migración a la radiodifusión digital.

La televisión digital ha sido fundamentalmente asociada, hasta ahora, a la televisión de pago por satélite, y la televisión gratuita supone menos de un 20% del total. A su vez, la televisión de pago se ha basado en la multiplicidad de canales y en los canales de alto valor añadido, recibidos gracias a la utilización de descodificadores subvencionados por los operadores. La televisión de pago y la digital se han desarrollado sobre todo en países en los que dominaba la televisión terrestre analógica y en los que, a diferencia de los países con televisión por cable, había poca oferta de cadenas. Sin embargo, el crecimiento de la televisión de pago y, por ende, de la televisión digital, se ha ralentizado, según la Comisión Europea. Da la impresión de que muchos usuarios no tienen ninguna intención de suscribirse a la televisión de pago por diversos motivos (por ejemplo, el coste adicional que supone o la satisfacción con la oferta de radiodifusión gratuita), al menos en su forma actual, sobre todo en los países con mucha televisión por cable; ello significa que la televisión digital necesita otros motores aparte de la televisión de pago

¹⁸ Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada por la Directiva 97/36/CE.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

tradicional y diferenciarse claramente de la televisión analógica mediante una combinación de los siguientes elementos: más televisión gratuita, incluida la digital terrestre; mayor calidad de imagen; transmisión de datos y servicios interactivos; servicios móviles y portátiles¹⁹.

En cuanto a la radio, la situación es más delicada para los servicios digitales de radio 'autónomos', es decir, no ofertados en paquetes de televisión digital ni recibidos vía Internet. Al contrario que en los Estados Unidos y en otras partes del mundo, en Europa todavía no se han extendido los servicios digitales de radio por satélite. Las emisiones de radio digital terrestre comenzaron en 1995, basándose en las normas DAB (Digital Audio Broadcasting - Eureka-147), pero casi no existen receptores digitales en el mercado, y por lo tanto tampoco hay casi audiencia, aunque la situación comenzó a mejorar en 2002, especialmente en el Reino Unido.

El principal problema es la necesidad de sustituir millones de receptores analógicos, a menudo muy baratos, por receptores digitales más costosos. La mayoría de los consumidores no conocen la radio digital y consideran que la radio analógica tiene una buena relación calidad/precio. El valor añadido que ofrece la radio digital, o al menos según la información de que disponen los consumidores, no parece suficiente como para justificar su coste adicional, aunque los precios están bajando. Por otro lado, la subvención de los receptores es difícil en Europa, ya que existe poco lugar para la radio de pago. Además, incluso si se llevara a cabo el cierre de la radio analógica, ello liberaría poco espectro, en comparación con la televisión, y sería probablemente absorbido por una mayor demanda de servicios de radio.

¹⁹ COM (2003) 541 final.

En realidad, tanto la televisión como la radio digitales constituyen aún mercados nacientes en la mayoría de los Estados miembros, cuyas dificultades actuales son más comerciales que tecnológicas. Sin embargo, continúan lanzándose nuevos proyectos y casi todos los Estados miembros de la UE han adoptado medidas de promoción de la televisión digital, incluso de la radio.

La Comunicación de la Comisión Europea de 17 de septiembre de 2003, sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital, analiza los principales problemas que plantea la migración de la radiodifusión analógica a la digital desde la perspectiva política y del mercado. Asegura que la sustitución de la radiodifusión analógica por un sistema basado en técnicas digitales ofrece enormes ventajas en cuanto que permite un mejor aprovechamiento del espectro y mejora las posibilidades de transmisión, de tal manera que podrán ofrecerse nuevos servicios, más posibilidades de elección para el consumidor y más competencia. Estas ventajas se subrayan en el Plan de Acción eEurope 2005²⁰ cuyo objetivo es crear un entorno favorable para la inversión privada y la creación de empleo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y dar a todos la oportunidad de participar en la sociedad mundial de la información. A los Estados miembros, el Plan de Acción eEurope 2005 les obligaba a “publicar para finales de 2003 sus intenciones con respecto a una posible conversión digital” .

Por tanto, eEurope 2005 se marca como objetivo fomentar los servicios seguros, las aplicaciones y los contenidos basándose en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.

En este contexto, la Comisión Europea se interesa activamente por

²⁰ COM (2002) 263 final. eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

el desarrollo de la televisión digital y, más en general, por el futuro de la radiodifusión digital y la migración a esta nueva tecnología. Sin embargo, la Comisión no toma postura sobre el calendario del cierre analógico, que es un asunto que debe decidirse al nivel de los Estados miembros o las autoridades regionales.

En la "conversión digital" son posibles distintas variantes en función de la velocidad y duración del proceso, de las partes participantes y del grado de intervención pública²¹.

"Cada país sigue su propia ruta en la conversión, normalmente en función de las condiciones locales de radiodifusión". Lo ideal sería que el cierre de la radiodifusión analógica tuviera lugar una vez que la radiodifusión digital hubiera alcanzado una penetración amplia y quedaran pocos usuarios analógicos. De lo contrario, el impacto sería socialmente negativo y muchos hogares simplemente se verían privados de la noche a la mañana de servicios de radio y televisión; o sería económicamente nocivo, si para evitar tales consecuencias se introdujeran unas medidas demasiado onerosas o que falsearan las condiciones del mercado.

La conversión es muy diferente en el caso de la radio y la televisión. La penetración del mercado de la televisión digital es mucho mayor. La televisión analógica y digital se emite por diferentes redes: fundamentalmente por cable, satélite o vía terrestre (en frecuencias VHF o UHF). Los contenidos audiovisuales digitales pueden también ser transmitidos vía Internet o, todavía de forma marginal, por redes DSL (Digital Subscriber Lines). Cada red tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

En cuanto a las ventajas de la radiodifusión digital (ya abordadas

²¹ Algunos aspectos de este apartado se analizan detalladamente en un estudio efectuado por BIPE consulting para la DG de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea: 'Digital Switchover in Broadcasting', abril de 2002.

genéricamente en el primer apartado de este Capítulo), la Comisión Europea (en la repetida Comunicación de septiembre de 2003) entiende que algunas de ellas van ligadas al propio proceso de conversión, mientras que otras sólo se obtendrían al final del proceso, con el cierre de la radiodifusión analógica. "Todas las ventajas – afirma -- se derivan de la posibilidad de procesar y comprimir datos digitales, permitiendo una utilización de la capacidad de la red mucho mayor que en el caso de las señales analógicas. Tales ventajas se traducen en mejoras de varios tipos. En primer lugar, hace posible la oferta de unos servicios de radiodifusión nuevos o mejorados; programas adicionales; complementos a la programación tradicional; mayor calidad de imagen y sonido; transmisión de datos y oferta de servicios interactivos, incluidos los de la Sociedad de la Información o los de tipo Internet.

En segundo lugar, el cierre de la televisión terrestre analógica podría suponer la obtención de varios cientos de megahercios (MHz) en las bandas de frecuencia VHF y UHF²², algo más de 500 MHz están atribuidos a la radio y TV terrenas en Europa. Las frecuencias reservadas a la TV analógica y digital son las mismas, al contrario que en el caso de la radio. La transmisión vía satélite utiliza unas frecuencias más altas, al parecer sin problemas de escasez de espectro. Según BIPE en el documento citado, pág. 22, el cierre de la TV analógica terrenal podría liberar hasta 300 MHz., que podrían ser aprovechados para diferentes usos, por ejemplo para servicios convergentes que combinen las características de la telefonía móvil y la radiodifusión terrestre, como la transmisión móvil de datos o 'datacasting'. Ello se debe a que la televisión digital puede ser, dependiendo de los parámetros que se escojan, entre cinco y ocho veces más eficaz que la analógica. Es decir que, sin una pérdida de calidad, el espacio de una cadena analógica puede ser

²² En las bandas VHF (41-230 MHz) y UHF (470-960 MHz).

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

ocupado por entre cinco y ocho cadenas digitales. El ahorro del espectro es mucho menos significativo en el caso de la radio.

Pero hasta que llegue ese momento, el proceso de conversión puede incluso agravar la penuria de espectro, en la medida en que se emitan en paralelo tanto emisiones analógicas como digitales. Todo ello hace que la duración del periodo de conversión sea fundamental, especialmente en zonas en las que el espectro está saturado.

En tercer lugar, mayor competencia en el mercado y estímulo de la innovación gracias a la llegada de nuevos competidores en distintos niveles de la cadena de valor, por ejemplo de radiodifusores u operadores de aplicaciones interactivas. Por otro lado, la conversión llevaría consigo ciertas ventajas concretas para algunas categorías de actores en el mercado: reducción de los costes de transmisión; aumento de las ventas de receptores digitales; mayores facilidades para el almacenamiento y tratamiento de contenidos. En realidad, las ventajas e inconvenientes pueden variar según los actores implicados, así como según el contexto local o la redes de que se trate”.

En cualquier caso, la UE reconoce que “a corto plazo la conversión acarrea unos costes significativos así como ciertos inconvenientes derivados de la necesidad de mejorar técnicamente todos los segmentos de la cadena de valor y revisar los mecanismos y planteamientos en el ámbito del espectro; del desarrollo de unos servicios atractivos que estimulen la demanda, condición sin la cual el proceso sería financiera y políticamente insostenible; de la necesidad de vencer el escepticismo e incluso la resistencia de determinados operadores del sector y usuarios, que creen ver ciertos riesgos en la transformación del sector de la radiodifusión²³.

²³ COM (2003) 541 final.

VI. La Televisión en el escenario digital.

La conversión digital puede tener, evidentemente, repercusiones sobre los intereses generales. Es necesario garantizar la disponibilidad continuada de una variedad de servicios de televisión, en pie de igualdad y sin discriminaciones, a todos los sectores de la población. Esta es una condición sine qua non para que los servicios públicos de radiodifusión cumplan sus especiales obligaciones.

“El marco jurídico debe intentar optimizar las posibilidades de crecimiento económico y de creación de empleo que genera el auge del sector audiovisual como consecuencia del desarrollo de la tecnología digital. Habida cuenta de la función social y cultural de los medios de comunicación del sector audiovisual, el marco jurídico también debe proteger el interés general, principio sobre el que se asienta la legislación sobre la política audiovisual desde su creación. Más concretamente, esta legislación protege el interés general basándose en principios como la libertad de expresión y el derecho de respuesta, el pluralismo, la protección de los autores y de sus obras, la promoción de la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana y la protección de los consumidores”²⁴.

“La eventualidad de fallos de mercado va ligada a la complejidad del entorno en el que tiene lugar la conversión, así como a la interacción entre las distintas partes interesadas. Todas ellas tienen intereses que defender e intentan influir en las distintas variables: introducción o no de televisión terrestre digital, velocidad de la migración y plazos de cierre, conveniencia y tipo de intervención pública. En este sentido, sólo una acción coordinada de las principales partes interesadas, en vez de una confrontación de estrategias individuales, llevará a la obtención de

²⁴ COM (1999) 657 final, de 14 de diciembre de 1999, sobre Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

los mejores resultados desde el punto de vista colectivo: un cierre rápido y eficaz, con los mínimos perjuicios económicos y sociales.

Al menos en el caso de la radio y la televisión de difusión terrestre, existen algunos problemas estructurales que entorpecen la cooperación en el mercado y frenan el proceso de conversión, especialmente comportamientos 'egoístas', situaciones oligopolísticas y bloqueos del tipo 'el huevo o la gallina'. Más específicamente, las partes que más se benefician de la conversión (fabricantes de equipos o posibles beneficiarios de la descongestión del espectro, por ejemplo, nuevos radiodifusores) podrían ser diferentes de las que asuman los costes (usuarios finales o radiodifusores). Ello hace que este segundo grupo no tenga incentivos para internalizar los costes y contribuir al proceso de conversión" (COM (2003)).

Para resolver esta situación habría que instaurar unos mecanismos de coordinación que permitan compartir los costes y los beneficios entre las partes interesadas, a ser posible con escasa intervención pública o sin ella. En este sentido, las autoridades públicas, especialmente las responsables de la política de derecho de la competencia, deben buscar un equilibrio entre competencia de mercado y cooperación entre las partes interesadas. Tales evaluaciones deberán basarse en un conocimiento claro de las dinámicas de mercado y de los objetivos perseguidos.

Las fuerzas del mercado deben ser las que impulsen el proceso de conversión, centrándose en los usuarios. El gran reto es estimular la demanda de manera que los servicios estimulen el proceso, y que éste no consista en un simple cambio de infraestructura, sin valor añadido para los ciudadanos. Los distintos segmentos de consumidores deben tener

acceso a servicios y equipos que sean atractivos para ellos; es decir, estimulantes, fáciles de usar y asequibles. Esta tarea corresponde fundamentalmente a los operadores del mercado.

Sin embargo, la posibilidad de intervención política puede estar también justificada, según la UE, por los intereses generales de carácter social e industrial en juego, y por el hecho de que las autoridades públicas son responsables de algunos elementos clave del proceso. En primer lugar, la intervención debe correr a cargo de las autoridades nacionales o regionales, las más directamente responsables de los contenidos y de la concesión de licencias en materia de radiodifusión. Pero las autoridades de la UE tienen también competencias en ámbitos relevantes tales como las redes de comunicación electrónica, incluidas las de radiodifusión. También ellas pueden aportar su contribución al proceso, dentro de los límites de la subsidiariedad.

Garantizar que la mayoría de los usuarios estén equipados de receptores digitales es, según la Comisión Europea, los analistas y la propia industria²⁵, el principal reto de la conversión, y una condición previa para el cierre de la radiodifusión analógica. Encontrar una solución para todos los receptores de un domicilio, y no sólo para el principal, hace aún más difícil el reto. Las dos alternativas básicas son los adaptadores que se conectan a los receptores analógicos, así como los receptores digitales integrados. Por otro lado, a veces son necesarias instalaciones de recepción adicionales tales como cables, antenas hercianas o parabólicas, etc.

Debe de existir un amplio abanico de posibilidades de recepción digital adaptadas a los diferentes segmentos de usuarios. Esto significa

²⁵ Véase en el siguiente apartado las opiniones recogidas en la pasada edición de SIMO-TCI, Feria Internacional de Informática, Multimedia y Comunicaciones, que en este caso coincidió con el Salón Internacional de la Tecnología Audiovisual, Broadcast 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

variedad de elección en cuanto a funcionalidades, precios y fórmulas comerciales. El coste de los equipos no constituye una barrera importante para el consumidor de servicios de televisión de pago, ya que los operadores europeos de estos servicios los subvencionan, habiendo instalado millones de descodificadores de televisión. Sin embargo, la penetración generalizada de la televisión digital no se logrará únicamente a base de televisión de pago. El principal reto ahora es el de la creación de mercados "horizontales", con receptores no subvencionados y orientados a la recepción de servicios de televisión digital gratuita, en los que los consumidores asuman íntegramente los costes desde el primer día. La coexistencia de ambos modelos es importante para la penetración y difusión de la televisión digital.

La disponibilidad de unos receptores asequibles es fundamental para facilitar el acceso de los consumidores. La mayoría de ellos deberán estar ya equipados en el momento en que tenga lugar el cierre analógico. El coste de los equipos no debería ser mucho más alto que el de los analógicos, y los servicios deberán ser como poco comparables, ofreciendo un acceso asequible a la televisión digital. Esta es la tendencia que parece seguir el mercado actualmente. Por supuesto, los consumidores tendrán también la posibilidad de adquirir equipos costosos que permitan la recepción de servicios sofisticados. La diversidad de servicios y equipos contribuye también a la penetración y difusión de la televisión digital.

Por otro lado, hay coincidencia general en la idea de que la radiodifusión digital atraerá numerosos segmentos de consumidores si va asociada a una variedad de servicios que no existen, o sólo parcialmente, de

forma analógica, tales como la recepción móvil o portátil, la calidad de imagen y sonido de alto nivel (incluidas la pantalla ancha y la alta definición), la transmisión de datos y los servicios interactivos, especialmente los servicios de la Sociedad de la Información. Esta diversidad de servicios digitales es muy valiosa para aumentar el atractivo de la televisión digital, más allá de los servicios de pago (programas multicadena y canales de gama alta). Desde los comienzos de este mercado, éstos han sido los servicios predominantes en la televisión digital, pero normalmente no servirán para impulsar ésta allí donde existen programas analógicos multicadena. Aumentar la diversidad de los servicios digitales ayudará a subrayar la diferencia con los servicios analógicos y satisfará las necesidades de segmentos de la población o del mercado que están interesados en otros tipos de servicios de televisión digital.

Como dice Aranz: "Por su parte, el espectador sigue siendo el destinatario final de todo el esfuerzo de la industria televisiva, aunque evoluciona hacia la condición de cliente, de consumidor en sentido estricto de productos audiovisuales y de otros tipos de servicios que puedan envasarse en el recipiente de la nueva televisión. El espectador se activa (se convierte en económicamente activo) desde el instante en que contribuye de forma directa a la financiación del sistema mediante sus compras y adquisiciones de experiencia comunicativa. Esta transformación no ocurre sólo en el ámbito de la televisión digital de pago: una vez finalizado el proceso de digitalización de las emisoras en abierto y la consecuente integración con otros recursos, el medio aparecerá repleto de oportunidades de consumo, audiovisual o no, a través de los terminales presentes en todos los hogares y en otros espacios sociales"²⁶.

²⁶ Carlos M. Aranz. Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital. Pag. 69. Gedisa. Barcelona. 2002.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Por otro lado, las autoridades públicas pueden fomentar la disponibilidad de contenidos de valor añadido en las redes de televisión de varias maneras, según la UE. En primer lugar, garantizando que la información de la Administración sea cada vez más accesible, conforme al llamamiento efectuado a los Estados miembros por eEurope2005 para que para finales de 2004 exploten el potencial de acceso a través de una multiplicidad de plataformas a los servicios públicos básicos (la acción mencionada "servicios públicos interactivos"), así como a la propuesta de Directiva relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público²⁷.

En segundo lugar, varias iniciativas de la UE en los ámbitos de los contenidos electrónicos, la enseñanza electrónica, y la sanidad electrónica, así como el programa de investigación IST, pueden apoyar proyectos conjuntos entre el sector público y el sector privado en materia de difusión de contenidos de valor añadido, en relación con la Administración o no, en redes de radiodifusión digital.

Contenidos y servicios TDT

"Tras la puesta en marcha de las primeras experiencias de TDT en Europa, una de las primeras conclusiones que se deriva de los replanteamientos de la propia industria británica es que el negocio de la TDT tiene que dar a la programación de contenidos un valor fundamental para poder existir como tal"²⁸.

En la mayoría de los casos y países, existe una clara tendencia a

²⁷ COM (2002) 207 final. 2002/0123 (COD). La Directiva estaba aún por adoptar al cierre de la redacción de esta Tesis.

²⁸ Matilde Delgado y Gemma Larrègola. Contenidos y servicios de la TDT en Europa. TELOS nº 57. 2003.

apostar por los contenidos de proximidad, dando a lo "regional" no sólo un papel fundamental en la implementación del sistema, sino también en el ámbito de los contenidos. Los contenidos informativos acaparan la mayoría de los canales temáticos en la oferta general de la TDT en Europa, aunque éstos son de muy diversa índole: desde los formatos all news a una gran variedad genérica en la información sobre la vida de los famosos o los estilos de vida.

La ficción, macrogénero crucial en la oferta televisiva de las principales cadenas generalistas europeas, tiene poco protagonismo en la oferta temática de la TDT en Europa. Aun así, la ficción está presente en grandes dosis en las programaciones destinadas a niños y jóvenes.

Estas programaciones para niños y jóvenes son dos de los macrogéneros importantes en la TDT europea. Cabe destacar este interés por la audiencia juvenil, prácticamente olvidada por las cadenas generalistas europeas de televisión convencional.

El tamaño de la oferta de contenidos programáticos creados específicamente para la TDT europea es muy reducido. La mayor parte de los contenidos proviene de la redifusión de cadenas generalistas ya existentes y canales "llave en mano" que ya transitan por otros soportes (satélite, cable). Esto convierte a la TDT casi únicamente en un nuevo soporte. Los ejemplos de programaciones creadas exclusivamente para la transmisión de TDT son mínimos, con algunos ejemplos por parte de BBC, en Gran Bretaña, o YLE, en Finlandia.

Finalmente, en el ámbito de la oferta de servicios de TDT en Europa se destaca un comedido entusiasmo en la innovación y en la má-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

xima explotación técnica y tecnológica del sistema. Casi todos los servicios existentes se encuentran también en otras vías de transmisión (satélite, cable).

La historia reciente de la TDT en Gran Bretaña es un claro ejemplo del valor que tienen los contenidos en la puesta en marcha de cualquier nueva tecnología de la información y del coste que supone despreciar dicho valor. Y, en estos momentos, supone un ejemplo de cómo superar una crisis a partir de, entre otros elementos, la readaptación de los contenidos.

En un primer momento, el desarrollo de la TDT en Gran Bretaña atendió, por encima de todo, a una lógica económica y se resumió más en la comercialización de cadenas que en el lanzamiento de un servicio. Como consecuencia de la subestimación de la importancia de los contenidos como arma para la consecución y mantenimiento de la audiencia, a finales de 2002 desapareció ITV, la primera plataforma de TDT británica (M. Delgado, G. Larrègola, 2003).

Tras el fracaso de ITV se constituyó Freeview, una nueva plataforma de TDT que ofrece sus señales de televisión en abierto. Esta plataforma está en manos de la compañía DTV Services Ltd., formada a su vez por la alianza de BBC, BSkyB y Crown Castle Internacional, y su oferta está conformada por 27 canales de televisión. El aporte de la mayor cantidad de señales corre por cuenta de la corporación radiotelevisiva pública británica, la BBC, mientras que Sky aporta tres canales y el resto lo completan ITV, Channel 4, y Channel 5. Los nuevos paquetes programáticos están sometidos a fuertes restricciones –tales como que un 90% de los programas tiene que ser de producción británica– y deben mantener

una elevada cuota de contenidos culturales y de actualidad para asegurar su servicio de función "pública".

En marzo de 2001, algunos países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia) suscribieron un acuerdo para implementar un estándar para servicios interactivos. El estándar elegido fue, como ya se ha apuntado, el DVB-MHP (Digital Video Broadcasting-Multimedia Home Platform), aplicable tanto a la televisión digital vía satélite o por cable como a la TDT.

De todas formas, entre los países suscriptores existen grandes diferencias en el desarrollo de la TDT: algunos se encuentran entre los pioneros en la región europea (Suecia, Finlandia), otros caminan de forma muchísimo más lenta (Noruega y Dinamarca) y, finalmente, Islandia todavía no tiene presencia alguna en el ámbito de la TDT. También la migración a DVB-MHP sigue caminos diferentes, dado que ésta responde tanto a aspectos tecnológicos como comerciales, estos últimos de muy diferente cariz según el país.

La TDT sueca tuvo un arranque rápido pero su implementación está siendo lenta, con una penetración, en el primer trimestre de 2003, del 3,6%²⁹. La compañía encargada de la provisión de contenidos es Boxer, una vez que la antigua Senda ha sido fusionada con esta última. Las licencias otorgadas ofrecen una mezcla de servicios de ámbito nacional y regional, y un modelo combinado de televisión en abierto y televisión de pago. Con todo, los únicos canales no codificados de la oferta de TDT en Suecia son los de la corporación pública STV. Por lo demás, se ofrecen dos paquetes de pago en los que la principal diferencia, aparte del precio, es la inclusión o no de los tres canales de Canal + .

²⁹ A. Schulzycki. DTT in Europe. Market Overview and Assessment. DTG Conference, Londres 2003. En www.dtg.org.uk

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

En la TDT sueca la mayoría de la oferta temática está constituida por canales "llave en mano" que ya tienen presencia en otros sistemas televisivos, como el satélite o el cable. Entre los escasos canales pensados ex novo para la TDT destaca la presencia de un canal multiétnico, DTU7, con información de interés para los grupos poblacionales provenientes de otros países.

Finlandia es un país que ha demostrado ser muy receptivo en la adopción de nuevas tecnologías. En el caso de la TDT ha sido el país pionero de Europa en cuanto a legislación, con una ley de mayo de 1996, y el primer país del mundo en implementar el estándar DVT-MHP. La oferta de TDT en Finlandia se distribuye en tres canales múltiplex, en una red gestionada por Digita. Se trata de un modelo libre, sin un operador único. La oferta está compuesta por catorce canales de televisión y cuatro de radio, de los que sólo son bajo suscripción los tres canales de Canal +.

Por su parte, Dinamarca y Noruega no contaron con legislación sobre TDT hasta el año 2002, y el desarrollo de esta tecnología ha empezado de forma más lenta, aunque ambos tienen previsto el "apagón" analógico para antes de 2010. En Dinamarca, a pesar de los varios años de pruebas con el canal de titularidad mixta TV2/Nord, en estos momentos, todavía no se ha procedido de forma decidida a la comercialización de la TDT. Tanto los canales públicos de la Corporación Danesa de Radiodifusión (DR1 y DR2), como los canales de titularidad mixta de TV2 (TV2 Lorry y TV2 Øst) son los únicos que emiten simultáneamente en el estándar DVB-T.

De momento, el desarrollo definitivo de la TDT en Dinamarca depende, entre otras cosas, del proceso de privatización de TV2. Se espera que los canales múltiplex se estructuren de forma regional.

Noruega sigue discutiendo su modelo de negocio para la TDT. Por el momento, emiten en el estándar DVB-T tres canales en abierto (NRK1, NRK2 y OgTV2) y se espera la incorporación a la oferta de entre cinco y diez canales de pago.

Holanda es otro de los países avanzados en Europa en cuanto a la legislación (1999) e implementación de la TDT (se prevé una cobertura total en 2004). El modelo escogido es el de operador único, Digitenne, que ofrece televisión de pago, lo que ha supuesto una fuerte competencia para otros operadores de televisión de pago (especialmente de televisión por cable). En total, Digitenne oferta 24 canales de televisión y 16 de radio.

A pesar de su legislación tardía (2002), Alemania está procediendo a una implementación de la TDT de forma bastante decidida. El desarrollo de la TDT en Alemania sigue un modelo de expansión regional, y está previsto el "apagón" analógico para 2010. La región pionera es Berlín-Brandenburgo, donde desde el verano de 2003 ya no se emite televisión analógica. El modelo de negocio es el de televisión gratuita y la programación de agosto de 2003 en Berlín incluía 26 canales.

En Francia, el Consejo Superior del Audiovisual (CSA) está a la cabeza a la hora de definir cómo será la mise en scène definitiva respecto a los contenidos de la TDT, una cuestión aún en debate. Sin embargo, las premisas de partida están claras: la TDT se ha planteado como un proyecto nacional en el que convergen objetivos políticos, industriales y culturales. La tardía incorporación de Francia al nuevo escenario radiotelevisivo que posibilita la TDT le ha permitido observar y analizar con detalle las experiencias de los países pioneros en este campo. Por ello,

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

precisamente, uno de los focos principales del debate en Francia es hoy qué contenidos y servicios debe ofertar.

En el marco de lo público, y en referencia a los contenidos, las decisiones tomadas hasta el momento parten del dictamen del Gobierno francés que anunció la creación de tres cadenas públicas de TDT: una totalmente dedicada a la información, otra destinada a la redifusión y una tercera –Télévision Numérique Régionale (TNR)– a las regiones³⁰. La TNR estará directamente vinculada a France3 y, con una clara misión de servicio público, contendrá una mezcla de información y producción hecha desde las regiones. Para ello se convino la parcelación de Francia en ocho zonas, según el concepto *polycentrisme maillé*, una visión del territorio basada en la cooperación entre las diferentes comunidades. Los programas regionales pasarán de una desconexión de cien minutos diarios, como sucede en la actualidad, a un continuo de emisión de diecisiete horas diarias. Cada cadena de la TNR tendrá su propia parrilla. En cuanto a los géneros de programa, los documentales y la retransmisión de eventos son, por ahora, la mayor apuesta.

La TDT italiana vive en un estadio de claro retraso respecto a muchos de los países analizados. Más destacable es esta tardía incorporación si se tiene en cuenta que Italia estuvo entre los primeros territorios europeos interesados en la implantación de este nuevo sistema de radiodifusión. A pesar de que Italia ha manifestado desde el primer momento que los contenidos y servicios deben estar connotados de un alto valor añadido y que esta premisa básica es la que permitirá a la TDT competir con la oferta de la televisión vía satélite, la realidad es que en 2003 la RAI aún estaba testando esquemas piloto para la transmisión. Por su

³⁰ G. Ganascia. *Quel avenir pour la télévision numérique terrestre*. Dossier de l'audiovisuel, n° 98. Paris. 2001.

VI. La Televisión en el escenario digital.

parte, Mediaset ha iniciado planes de inversión para la oferta de TDT de pago y Tele + ha empezado la conversión de licencias analógicas en digitales. La señal de salida para la RAI se ha marcado para 2006 (Van Dusseldorf & Partners, 2002).

Servicios de TDT en Europa

La oferta de servicios es otro de los puntales de la TDT, totalmente unido a las posibilidades interactivas del sistema.

OFERTA DE SERVICIOS EN EUROPA. 2003

<p>Guías de programación electrónicas</p>	<p>Guía en pantalla que muestra la programación y los servicios disponibles que ofrece la plataforma digital de televisión. Se accede a través del mando a distancia y se puede navegar a través de las parrillas de los canales, permitiendo también visualizar las opciones de <i>pay-per-view</i>. El acceso a la información puede realizarse por categorías (generalmente macrogénero de programas).</p> <p>El nivel superior en este servicio es la <i>Interactive Program Guide (IPG)</i>. Desde ésta, el usuario puede sesgar, construyendo su menú de favoritos y descartando aquellos que no son de su gusto. Sirve también como punto de interfaz con todos los usuarios de los servicios de comercio convenidos con la plataforma. Facilita la integración con las videgrabadoras.</p> <p>Nivel de interacción: Reside únicamente en el nivel local (almacenaje en el propio receptor).</p>
<p>Enhanced TV</p>	<p>Permite el acceso a información adicional sobre el programa de televisión que se está viendo.</p> <p>Nivel de interacción: Envío de información emisor-receptor.</p>
<p>Vídeo on Demand</p>	<p>Vídeo a la carta.</p> <p>Nivel de interacción: Sistema de dos vías –pedido y entrega–.</p>
<p>Near Vídeo-on-Demand</p>	<p>Vídeo a la carta dentro de un bucle de programación.</p> <p>Nivel de interacción: Sistema de dos vías –pedido y entrega–.</p>

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Voto/Feedback /Participación	<p>Emisión de opinión por parte del usuario. Generalmente de forma sencilla (Si-No). Permite la participación en programas tipo <i>Quiz-show</i>, conocer la opinión de la audiencia sobre algún programa.</p> <p>Nivel de interacción: Envío de información al emisor.</p>
Juegos	<p>Requieren un <i>set-top-box</i> de elevada calidad gráfica, capacidad de proceso, almacenamiento de información y acceso a la Red.</p> <p>Nivel de interacción: Distintas posibilidades</p>
Interactive Betting/Combling	<p>Interacción en directo con el canal de televisión que permite participar en la realización. El usuario puede optar por ver planos distintos –elegidos de entre un abanico– de los proporcionados de forma directa por el canal. Este servicio se usa generalmente en retransmisiones deportivas.</p> <p>Nivel de interacción: Entre la oferta actual de servicios, supone un grado alto.</p>
Banca	<p>Aplicación que permite al usuario la utilización de servicios bancarios desde casa.</p> <p>Nivel de interacción: Alto.</p>
Internet/E-mail	<p>Acceso a internet que incluye servicio de correo electrónico y posibilidad de chat.</p> <p>Nivel de interacción: Alto.</p>
T-commerce	<p>Compra de productos que el usuario selecciona con el control remoto (merchandising, venta de productos, tiendas virtuales, banners interactivos y portales de venta).</p> <p>Nivel de interacción: Generalmente combina distintos medios.</p>
Publicidad interactiva	<p>O metapublicidad. Los oyentes pueden, a partir de un spot, solicitar información adicional –catálogos, demostraciones...–. Se propone acceso directo a las páginas web de las empresas.</p> <p>Nivel de interacción: Generalmente combina distintos medios.</p>
IPDC (IP DATACASTING CONTENT) –Planteado para su próxima implementación–	<p>Tecnología usada en redes DVB y DAB para servir audio, vídeo, datos, gráficos y otro tipo de información de ancha banda basada en IP directamente a los usuarios. Esta tecnología permite transmitir simultáneamente a numerosos usuarios.</p>

Acerca de los servicios interactivos de futuro, en Europa se han pronunciado distintos ámbitos, entre los cuales es indispensable encontrar sinergias y acuerdos que permitan el avance sólido de esta nueva oferta.

Según la industria, los tres pilares básicos de la oferta de servicios de TDT que en un futuro serán rentables son: los juegos, 87%; el e-mail, 67%; y los servicios informativos, 57%. Y, difiriendo del punto de vista de la industria, los productores de contenidos establecen el ranking de éxito de la siguiente manera: juegos, video on demand y banca. Sirvan para ello de ejemplo mercados como el británico, el español, el francés y el alemán que sitúan el video on demand como segunda opción preferida³¹.

³¹ M. Delgado y G. Larrègola. 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

VI.4. La implantación de la TDT en España: Incertidumbre política e industrial.

España fue el tercer país de la UE en introducir el sistema de TDT (año 2000). En el modelo español de implantación de la TDT se ha tenido en cuenta, además de los aspectos anteriormente mencionados, la organización territorial del Estado español, que exige atender a las necesidades que tengan en esta materia las comunidades autónomas y los municipios. Todo ello se recoge, desde el punto de vista técnico, en el Plan aprobado por el Real Decreto 2169/1998 de 9 de octubre.

El Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrenal (PTNTDT) establece el número de canales múltiples de ámbito estatal, autonómico y local que puede haber. La aplicación del mismo en sus sucesivas fases ha determinado que la planificación del despliegue de la TDT en España se diseñara de la forma siguiente:

El plan reserva cuatro canales múltiples en la parte alta del UHF, canales 66 a 69 (830 a 862 MHz) para redes SFN de cobertura estatal. Estos cuatro canales múltiples se distribuyeron de la siguiente manera: 3 múltiplex y medio (14 programas) se otorgaron al operador de TV de pago Quiero TV (canales 67, 68, 69 y dos programas del canal 66). La gestión de la otra mitad del canal múltiple 66 se concedió a dos nuevos operadores de TV en abierto, Veo TV y Net TV, que tienen un programa cada uno.

Por otra parte, el plan disponía que algunas frecuencias libres de los canales 57 a 65 (758 a 830 MHz) se dedicaran a la confección de un

múltiplex de ámbito estatal con posibilidad de desconexiones territoriales que, posteriormente, el Gobierno dispuso que lo ocuparan las cinco cadenas de TV analógica de cobertura estatal, cada una con un programa que dispone de un quinto de la capacidad de transmisión del múltiplex (4 Mb/s). Esas cadenas son TVE1, TVE2, Antena 3, Tele 5, y Canal Plus. Los operadores privados de televisión analógica por ondas de ámbito estatal estaban obligados, como se verá con detalle más adelante, a comenzar a emitir en digital en un plazo máximo de dos años partir de la renovación de sus concesiones (es decir, el 3 de abril de 2002, fecha en la que iniciaron sus servicios); en caso contrario, hubieran podido ser privados de dichas concesiones.

De acuerdo con el Plan, se puso también en marcha un múltiplex autonómico en frecuencias geográficamente libres de la banda de 830 a 862 MHz, correspondiendo a las autoridades autonómicas otorgar el título habilitante para su explotación.

Todo ello supone que en la actualidad están disponibles 21 programas de TDT de ámbito estatal, y potencialmente 4 programas en cada comunidad autónoma. Se prevé la puesta en marcha de otros canales múltiples (hasta tres de ámbito autonómico, y hasta dos de ámbito local), aunque no será posible hasta que no se lleve a cabo la planificación adicional necesaria para ello.

El PTNTDT establece como fecha final del plan de migración el 1 de enero de 2012 (el switch off). Una vez que se abandonen las emisiones analógicas, los operadores tradicionales de televisión por ondas, a favor de los cuales el PTNTDT reserva algunos programas, podrán pasar a gestionar un canal múltiple completo cada uno.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

En lo que se refiere a los aspectos legales, la prestación de servicios de TDT ha sido considerada por el legislador como servicio público. Este servicio público puede ser gestionado de forma directa por el Ente Público RTVE o por los entes públicos de radiotelevisión autonómicos, o de forma indirecta por particulares. La explotación de los servicios de TDT requerirá el correspondiente título habilitante. La TDT es un servicio de difusión en el sentido del artículo 25.1 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto por ese artículo, la gestión indirecta de este servicio requiere la obtención de una concesión. Las concesiones pueden ser de ámbito estatal (en cuyo caso las otorga el Gobierno) o de ámbito autonómico o local (correspondiendo entonces a los gobiernos autonómicos proceder a su otorgamiento). El plazo de vigencia de la concesión será de diez años, y podrá ser renovada por el órgano que la otorgó por períodos sucesivos iguales.

El Legislador ha optado por no regular la figura del gestor del canal múltiple ni la del gestor de la interactividad. De acuerdo con la normativa vigente, la entidad que en la práctica desempeñe estos cometidos no necesita un título habilitante para ello. Si estas figuras no aparecen como independientes de los operadores de programa de la TDT, corresponde a éstos hacerse cargo de esas labores técnicas.

En algunos casos, por ejemplo en los programas de televisión local, resultará imprescindible que los distintos operadores locales lleguen a un acuerdo para la gestión del múltiplex. Las autoridades autonómicas podrían optar por definir esta figura en el ámbito de su competencia.

La normativa general de TDT no determina qué servicios adicio-

nales de TDT podrán prestarse, ni en qué condiciones. Sin embargo, conviene recordar al respecto que estos servicios digitales adicionales son, en todo caso, servicios de telecomunicaciones, cuya prestación está sometida a la obtención del título habilitante exigido por la Ley General de Telecomunicaciones. Si los licitadores incluyen en su oferta la prestación de estos servicios y carecen de título para prestarlo, deben comprometerse a solicitar y tramitar los correspondientes títulos habilitantes (normalmente, autorizaciones generales o, en su caso, autorizaciones provisionales). No obstante, y a la espera de técnicas de compresión de la señal más potentes, no parece que los operadores que sólo disponen de un cuarto o un quinto de múltiplex puedan ofrecer apenas servicios adicionales, por lo que se limitan, como se verá más adelante, a emitir en digital la misma programación que en analógico.

La normativa española que regula la televisión digital nada establece sobre la forma en que deberá presentarse la información sobre los programas, las llamadas guías de programación electrónica (EPGs), primer paso conceptual de la interactividad. La única disposición que trata sobre las EPGs se limita a establecer un sistema de coordinación que garantice que todos los receptores de TDT puedan proceder a la correcta identificación de todos los programas de TDT estatales, autonómicos y locales, en particular en lo que se refiere a los navegadores básicos y las EPGs.

Por lo que respecta a las normas anticoncentración, en principio el Legislador se limitó a aplicar a los concesionarios de TDT los mismos límites previstos para los concesionarios de TV analógica por la Ley 10/1988, de Televisión Privada, hasta que "flexibilizó" la normativa al

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

modificar la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2004³², que estableció en su Disposición Adicional Trigésimo Segunda que “ninguna persona física o jurídica que, directa o indirectamente, participe en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5% del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito estatal, podrá tener una participación significativa en otra sociedad concesionaria de ámbito de cobertura autonómico o local, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas en cada uno de estos ámbitos por sus emisiones exceda del 25% del total nacional.

Igualmente, las personas físicas o jurídicas no incluidas en el párrafo anterior que, directa o indirectamente, participen en el capital o en los derechos de voto, en una proporción igual o superior al 5% del total, de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito autonómico no podrán tener una participación significativa en ninguna otra sociedad concesionaria de un servicio público de televisión local cuyo ámbito esté incluido en el anterior, siempre que la población de las demarcaciones cubiertas por sus emisiones exceda del 25% del total autonómico.

En ningún caso se podrá tener una participación significativa en el capital o en los derechos de voto, de sociedades concesionarias de servicios públicos de televisión de ámbito estatal, autonómico y local en caso de que coincidan simultáneamente en el mismo punto de recepción de la emisión”.

La modificación legal permite así, aunque le ponga límites, que los grandes grupos de comunicación puedan participar o tener el dominio de operadoras de ámbito estatal y local, simultáneamente.

³² Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Los operadores de TDT de pago deben cumplir, por su parte, además los límites impuestos con carácter general a todos los operadores que prestan servicios de acceso condicional para televisión digital (TV digital de pago). La actual situación del mercado de la difusión audiovisual, al que se han incorporado nuevos agentes (sistemas de difusión por satélite y por cable, o televisiones locales) sometidos a normas anticoncentración distintas, hace conveniente la revisión de dichas normas.

En cuanto a la normativa sobre contenidos, ésta es de carácter horizontal, es decir, se aplica por igual a los programas de televisión cualquiera que sea la tecnología o medio de transmisión empleado (ondas, cable, satélite; en abierto o codificado; digital o analógico). La principal disposición es la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 89/552/CEE (“Televisión sin Fronteras”). Algunos de los artículos de la Ley 25/1994 necesitan de desarrollo reglamentario para su aplicación. Ese desarrollo se ha llevado a cabo a escala estatal (RD 1462/1999 y RD 410/2002) y en algunas comunidades autónomas (Cataluña, Navarra).

Cronología de la legislación sobre TDT

El proceso de transición de la televisión analógica hertziana a la digital terrestre arranca con la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, cuya Disposición adicional cuadragésima cuarta apuntaba el régimen jurídico de los servicios de televisión digital terrenal.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

En el año siguiente, por Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, se ponía en marcha el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre (PTNTDT) que regulaba las características técnicas del servicio, la coordinación internacional y las fases de introducción de la tecnología.

En este Real Decreto, cuatro Disposiciones adicionales fijaban las condiciones del cambio analógico-digital para las entidades que ya eran concesionarias de televisión; las características que definirían la interacción entre el usuario final y el programador de los nuevos servicios, y referencias para la contratación de infraestructuras portadoras y transmisoras de señal. Tres Disposiciones transitorias concretaban los plazos de ejecución del PTNTDT.

En el preámbulo del Decreto, se explicaban los principios que inspiraron el PTNTDT: el desarrollo de la tecnología digital permitía implementar la TDT a gran escala; multiplicaría la oferta televisiva, mejoraría la calidad de las imágenes, y posibilitaría un mejor aprovechamiento del espacio radioeléctrico.

Para facilitar el desarrollo de la televisión digital en España, las autoridades consideraban, como advierten Soto y Ribes i Guàrdia³³, que era "preciso partir, desde el primer momento, de un escenario cierto" que permitiera "a todos los agentes involucrados conocer los plazos y el marco normativo con arreglo a los cuales" se produciría la "sustitución de la tecnología analógica por la digital en la emisión de televisión".

El Reglamento técnico para la prestación del servicio de televisión

³³ Véase el trabajo de M^a Teresa Soto Sanfiel y Francesc Xavier Ribes i Guàrdia, titulado "Del impulso a la inercia. Evolución de la TDT en España". TELOS n^o 57. Oct-diciembre. 2003.

digital terrenal³⁴ aclaró aspectos sobre la gestión que había apuntado con escasa precisión la Ley 66/97.

Después de la formulación del PTNTDT y su Reglamento técnico, la Orden de 4 de diciembre de 1998 clarificaba las dudas que la formulación del Plan técnico había sembrado. Mediante esta Orden, se apremiaba a las proveedoras del servicio esencial de televisión, tanto públicas como privadas, de cobertura estatal y autonómica, a que completaran los procedimientos para comenzar a emitir en los programas que el PTNTDT había reservado expresamente para ellas. Las concesionarias debían disponer de sus programas a partir del 31 de octubre de 1999 e iniciar sus emisiones digitales (en pruebas) antes del 31 de junio de 2000, so pena de que sus licencias de explotación, próximas a extinguirse (3 de abril de 2000), no fuesen renovadas. De esta manera, el Gobierno perseguía, según Soto y Ribes, que el Estado español tuviese una oferta digital terrenal de 24 horas de programación.

A través de la citada Orden, el Gobierno hacía pública asimismo la resolución de que todas las proveedoras del servicio público esencial de televisión de cobertura estatal (Antena 3 TV, Canal Plus, La Primera, La 2 y Telecinco) compartirían un mismo canal múltiple, lo cual significaba que un mismo canal debía dividirse en cinco programas. UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) manifestó a continuación su desacuerdo y reivindicó un mayor ancho de banda. Además, como el PTNTDT no había regulado la figura del gestor del múltiple, no se sabía a qué atenerse y cómo afrontar ese vacío normativo.

Antes de acabar 1998, la Administración competente publicó las localidades a cubrir en las fases de introducción e implantación de la te-

³⁴ BOE de 16 de octubre de 1998.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

levisión digital terrenal³⁵: antes del 30 de junio de 2000, se debería haber alcanzado el 50% de la población del Estado, por lo que dispondrían de servicios de TDT, en su ámbito de cobertura, todas las poblaciones con más de 200.000 habitantes; a 31 de octubre de 2001, la TDT estaría disponible en todas las poblaciones con más de 50.000 habitantes y abarcaría, al menos, al 80%; en la última fase, la cuarta, que acabaría el 31 de diciembre de 2011, el servicio de TDT alcanzaría al 95% de la población y sería accesible en las poblaciones con más de 5.000 habitantes. Se procedería entonces al "apagón" analógico. La falta de decodificadores en el mercado impide comprobar si las fases de introducción de la TDT, técnicamente, se vienen cumpliendo a mediados de 2003 (todo parece indicar que no), pero es seguro que, en esta referencia temporal, los ciudadanos no disponían de la tecnología necesaria para recibir la TDT en sus domicilios.

Los derechos de entrada

Acabando el año 1998, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social modificó, a través de un único artículo, el 96, requisitos y condiciones para la participación accionarial de las sociedades concesionarias de televisión. Por esta Orden, cualquier persona o sociedad con presencia directa o indirecta en el negocio estaría facultada para participar en los futuros concursos de adjudicación de licencias de TDT, siempre que no tuviera el 49% de las acciones de las empresas participantes. El Gobierno, por su parte, debía autorizar todos los cambios en las estructuras accionariales que afectarían a más del 5% de las participaciones.

³⁵ Orden de 16 de diciembre de 1998 (BOE de 31 de diciembre de 1998).

VI. La Televisión en el escenario digital.

Por Resolución de 11 de enero de 1999, se convocó el concurso de adjudicación de la primera concesión de explotación de TDT. Las sociedades o personas físicas que tuvieran acciones en otras concesionarias de televisión podían acceder a este concurso, siguiendo los procesos administrativos y fiscales establecidos y solicitando la pertinente autorización.

Esta convocatoria desvela en gran medida la estrategia del Gobierno para fomentar el desarrollo de la TDT. Según las bases del concurso, y por lo que respecta al mercado de la televisión de pago, apostaba por la fórmula de que una sola entidad privada se hiciera cargo de la gestión de tres canales múltiples (12 programas) junto a otros dos programas de otro múltiplex, es decir, de 14 programas de frecuencia única y cobertura nacional con acceso condicionado.

Todo apuntaba a que el Gobierno pretendía encargar el impulso de la TDT en abierto de cobertura nacional a RTVE, Telecinco, Antena 3 y Canal Plus (cuyo futuro había sido vinculado por la Administración a la experiencia digital), a la espera de los nuevos agentes previstos por el PTNTDT. En lo referente a la TDT de pago, se apostaba, como se veía, por un nuevo agente. La estrategia de estimular la competencia podía resultar arriesgada para los agentes operantes (sobre todo para el nuevo, que debería competir con los operadores de pago Vía Digital y Canal Satélite Digital, ya en conversaciones para una fusión) pero parecía indudable que, a largo plazo, resultaría acertada para el desarrollo de la TDT en el Estado.

Poco antes de que concluyera el plazo para presentarse al concurso, una Resolución de 22 de marzo de 1999 amplía los plazos y, a la vez,

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

regula el régimen económico por el que el Ente público de la Red Técnica Española de Televisión (Retevisión, SA), en situación de monopolio, prestaría el servicio portador de TDT. Según Soto y Ribes³⁶, tanto las tarifas como la misma fecha de publicación tendrán luego consecuencias en el fracaso de la ganadora.

En este mismo periodo, se incorpora al ordenamiento jurídico una Directiva europea sobre el ejercicio televisivo³⁷ y se modifica la estructura del Ministerio de Fomento, para coordinar y facilitar la identificación de programas de TDT, navegadores básicos y guías electrónicas³⁸. En este último Real Decreto, por primera vez, se hace referencia expresa a que RTVE debe gestionar directamente el múltiplex compartido por todas las concesionarias del sistema hertziano.

La primera licencia de explotación de TDT es adjudicada a Onda Digital, SA (BOE de 28 de septiembre de 1999), que disponía así de 14 programas de cobertura estatal, sin desconexiones, distribuidos en tres canales múltiples y medio. El accionista mayoritario de Onda Digital, SA era Retevisión-Auna (49%) y el siguiente era Mediapark, con un 18%³⁹.

Tras resolver el concurso, el Gobierno concedió la habilitación para emitir en TDT a las antiguas concesionarias analógicas. El 21 de junio de 1999, Antena 3, Canal Plus, Telecinco, RTVE, así como los entes públicos de televisión autonómica fueron autorizados a ocupar los canales que les asignó el PTNTDT y a emitir simultáneamente en analógico y digital, por el periodo de vigencia de sus contratos, es decir, por un año, hasta abril de 2000.

³⁶ Soto y Ribes, 2003. TELOS. Op. cit.

³⁷ Ley 22/1999, de 7 de junio.

³⁸ Real Decreto 1206/1999, de 9 de julio.

³⁹ Bustamante, E. (coord.). Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España. 2002. Pag. 367.

Por otra parte, más tarde, a finales de septiembre de 1999, se reglamentó el derecho de los televidentes a ser informados de la programación con antelación⁴⁰. Y el 30 de diciembre, a tres meses de que caducaran las concesiones, se autorizó la emisión de “contenidos promocionales” en digital terrenal. De esta manera, se quería asegurar que el 30 de junio de 2000 (es decir, 6 meses después) se estuviesen emitiendo contenidos, tal y como preveía el PTNTDT. El Gobierno justificaba su actuación aduciendo que procedía que las concesionarias de TDT en abierto “pudieran dar a conocer su servicio” (porque carecían de presencia alguna en el mercado). Por lo tanto, el contenido que se transmitiría en digital sería, hasta octubre de 2000, “limitado a informar de lo emitido en los distintos programas” que explotaran las concesionarias, durante, al menos, cuatro horas diarias.

El 10 de marzo de 2000, el Gobierno renovó las concesiones a Antena 3 de Televisión, SA, Gestevisión Telecinco, SA, y Sogecable, SA, y convocó los concursos para la explotación de dos programas de TDT en abierto.

La renovación de las licencias de explotación a las concesionarias analógicas se realizó incorporando a los contratos las condiciones previstas en el PTNTDT. No hubo cambio alguno respecto a las fuentes de financiación fijadas en los contratos originales, a pesar de que la emisión en simulcast⁴¹ acarrearía unos costes adicionales notables para cada compañía. Las concesionarias debían, además, respetar “íntegramente, en su emisión con tecnología analógica y digital, la proporción de financiación

⁴⁰ Real Decreto 1462/1999, de 17 de septiembre.

⁴¹ Es la transmisión de una misma señal en analógico y en digital durante el tiempo que se fije reglamentariamente por la Administración.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

a través de la publicidad y mediante las correspondientes cuotas de abono mensual a sus suscriptores”.

La convocatoria simultánea de dos concursos de TDT en abierto fue justificada por el Gobierno con el siguiente argumento: “ (...) pretende fomentar y promover en España el desarrollo de los nuevos servicios y aplicaciones de televisión digital que, al utilizar como distribución los medios terrestres, supongan una vía de competencia en relación con los servicios ofrecidos por otros medios”. Se reafirmaba, por tanto, en la estrategia de la competencia directa entre los agentes del mercado y daba nuevas muestras de querer completar sus tareas pendientes y cumplir, en sentido estricto, con el PTNTDT.

La repetida convocatoria hace una referencia sorprendente a los receptores de televisión, que debían ser comercializados libremente en el mercado sin que las empresas concesionarias pudieran adquirir en exclusiva la venta y comercialización, ni favorecer o promover, por ningún medio publicitario (o de otro tipo) la adquisición de determinados equipos por parte de los usuarios. Con esta disposición, se estaban limitando, indirectamente y, sin pretenderlo, quizá en contra de la propia estrategia oficial, las posibilidades de desarrollo de los equipos imprescindibles para la recepción de la TDT.

El plazo previsto para la resolución de estas convocatorias no se pudo cumplir tampoco en esta ocasión. Finalmente, el 13 de diciembre de 2000, el Gobierno puede llegar a tomar la decisión y otorga las concesiones a las empresas Sociedad Gestora de Televisión Net TV, SA (Prensa Española, 25%; Pantalla Digital, 24%) y Veo Televisión, SA (Boj Media, del Grupo Recoletos: 25,5; Unedisa Telecomu-

VI. La Televisión en el escenario digital.

nicaciones, 25,5%)⁴², excluyendo a Horizonte Digital, SA (Grupo Godó, Corporación Accionarial Lara y Media Park, entre otros). Net TV y Veo TV consiguieron, así, los dos programas libres de un canal múltiple, compartido con Quiero TV (denominación comercial de la oferta de Onda Digital, SA). Posteriormente, como se verá, Horizonte Digital ganaría el concurso convocado por la Generalitat de Catalunya para ocupar el múltiple autonómico.

Una vez que el Gobierno central había completado el mapa estatal de la TDT, la siguiente labor en el otorgamiento de concesiones correspondía a las autoridades autonómicas.

El 29 de octubre de 1999, la Comunidad de Madrid adjudicó las licencias de explotación de TDT, a Onda Digital, SA y Prensa Española de Televisión y Cable, SA. En el momento de resolver la convocatoria madrileña, la primera de estas empresas ya había resultado ganadora del primer concurso de explotación de TDT estatal. En consecuencia, a finales de 1999, Onda Digital ya se había hecho con la gestión de 14 programas de cobertura estatal (3 canales múltiple y medio) y un programa autonómico de TDT.

La segunda Comunidad Autónoma que convocó un concurso de licencias para la explotación de TDT fue La Rioja y lo hizo casi dos años después de Madrid. Se trataba de una convocatoria autonómica distinta a la anterior, porque La Rioja no disponía, hasta ese momento, de televisión propia. Del anuncio de concurso se desprendía, como dice Soto Sanfiel⁴³, que la estrategia del Gobierno riojano era encargar a entidades privadas el desarrollo de su sistema televisivo. También en este sentido La Rioja difería de su precedente canario. Mientras que el gobierno ca-

⁴² Bustamante, 2002. Op. cit. pag. 367.

⁴³ Soto Sanfiel, 2003. TELOS. Op. cit.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

nario pretendía disponer del espectro hertziano para optar en un futuro a la adjudicación inmediata del espectro digital correspondiente, La Rioja comprometía a terceros en el desarrollo de su sistema de televisión autonómica, reservándose el derecho de solicitar el canal analógico que, de acuerdo con la ley, todavía puede reclamar.

La Rioja convocó el 17 de febrero de 2001 el concurso público para la adjudicación de dos concesiones para la explotación de dos programas cada una (uno en abierto y el otro mediante acceso condicional o en abierto –a elección del concesionario–) que formarían parte del mismo canal múltiple, de frecuencia única, con cobertura autonómica y sin desconexiones territoriales. El 16 de noviembre de 2001 adjudicó las concesiones a las empresas “Radio Popular, SA COPE” (COPE) y “Rioja Televisión, SA” (Grupo Correo, SA), que pondrían en funcionamiento las analógicas “Rioja 4” y “Televisión Rioja”, respectivamente, y que, a finales de 2003, aún no emitían en digital.

A las convocatorias de La Rioja le siguieron las de Navarra, a finales de 2002 (pendiente de resolución a finales de 2003) y las de Cataluña en 2003, resuelto a favor de Emissions Digitals de Catalunya, SA –Catalunya Comunicació, del Grupo Godó, 62,5%; Beat About, SL, 20%; Difusió Digital Societat de Telecomunicacions, SA (Tradia), 10%–).

La Televisión Digital local

Con un notable retraso sobre las previsiones y con un resultado que dejó insatisfechas a muchas Comunidades Autónomas, el Gobierno aprobó el 12 de marzo de 2004⁴⁴ el Plan Técnico Nacional de la Televisión

⁴⁴ Real Decreto 439/2004.

Digital Local, que asigna los canales múltiples para obtener la cobertura de las capitales de provincia y autonómicas y de los municipios con una población de derecho superior a 100.000 habitantes, en la medida que la capacidad del espectro lo permita. Define también, conforme a la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, el ámbito de cobertura de cada canal múltiple, que estará constituido por los términos municipales de una o más localidades.

Según se advierte en el preámbulo del Real Decreto 439/2004, “algunas comunidades autónomas solicitaron más de un canal múltiple para la cobertura de determinadas localidades; sin embargo, en general, esta demanda no ha podido ser atendida por el impacto sobre estaciones de televisión analógica que tendrían que modificar su canal de emisión en zonas de fuerte congestión radioeléctrica mientras subsistan ambas tecnologías. En estas situaciones, un cambio de canal en una estación provocaría otros cambios de canal encadenados en otras estaciones, incluso más allá del ámbito geográfico de la demarcación solicitada”.

“Aunque las necesidades de coberturas de ámbito local planteadas por las comunidades autónomas –añade– superan la capacidad del espectro radioeléctrico disponible en las bandas de frecuencias atribuidas internacionalmente al servicio de televisión, debido a su utilización actual por estaciones de televisión analógica, se ha pretendido satisfacer, en el mayor grado posible, los objetivos de cobertura local teniendo en cuenta la orografía del terreno y considerando las peculiares características de esta tecnología, que permite agrupar a localidades relativamente próximas para ser cubiertas con el mismo canal múltiple. Las ne-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

cesidades no satisfechas pueden ser reconsideradas cuando se produzca el cese de las emisiones de televisión con tecnología analógica”.

Según la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, cada canal múltiple tendrá capacidad para la difusión de, al menos, cuatro programas de televisión digital, incluidos los datos asociados a cada programa.

En definitiva, el Plan técnico nacional de la televisión digital local “se basa en las necesidades presentadas por las comunidades autónomas, considerando la capacidad actual del espectro de frecuencias radioeléctricas atribuidas al servicio de televisión, habida cuenta de su amplia ocupación por estaciones de televisión analógica legalmente establecidas, y las limitaciones derivadas de la coordinación internacional, así como la compatibilidad radioeléctrica entre comunidades autónomas adyacentes, preservando el derecho al acceso equitativo a los recursos espectrales de todas ellas”.

En ejecución de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 41/1995, las estaciones de televisión digital local no podrán ponerse en funcionamiento hasta después de que se produzca el cambio efectivo del canal de emisión en las estaciones de televisión analógica legalmente establecidas con arreglo a la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, a la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y a la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, y cuya calidad del servicio pudiera verse afectada. Se trata, pues, de garantizar la cobertura de las televisiones públicas y privadas de ámbito nacional y de las autonómicas.

Además, de acuerdo con el apartado 5 de la Disposición transito-

VI. La Televisión en el escenario digital.

ria segunda de la Ley 41/1995, las televisiones locales sujetas a esta última podrán seguir emitiendo en analógico durante 2 años (se supone que, habiéndose incumplido los plazos previstos, se contarán a partir de la obtención de la licencia para la televisión digital, aunque la Ley 41/1995 citada fijara como punto de partida el 1 de enero de 2004).

En cuanto a la titularidad de la concesión de dominio público radioeléctrico, aneja a la concesión del servicio de televisión digital local, será compartida entre las entidades que accedan al aprovechamiento de programas dentro de un mismo canal múltiple. Las entidades que accedan al aprovechamiento de programas dentro de un mismo canal múltiple de televisión digital local, sin perjuicio del derecho exclusivo a su explotación, establecerán de común acuerdo entre sí la mejor gestión de todo lo que afecta al canal múltiple en su conjunto o las reglas para esa finalidad.

La decisión sobre el modo de gestión y el control de la gestión directa o de los concesionarios del servicio público de televisión local, en los supuestos de canales reservados con arreglo a lo señalado en el artículo 3.3 de la Ley 41/1995 (supuestos que contemplan, siempre que existan frecuencias disponibles, atender conjuntamente a varios municipios colindantes cuya población sea superior a 25.000 habitantes o cuya cobertura incluya a todos los municipios en un radio de, al menos, 25 kilómetros), corresponderá a los municipios incluidos dentro de la demarcación, atendiendo a criterios de población, por cualquiera de los medios de colaboración entre Administraciones previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de los requisitos adicionales que pueda establecer la normativa de las comunidades autónomas.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

En los supuestos de canales reservados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 41/1995 (capitales de provincia y municipios con población superior a 100.000 habitantes), la decisión sobre el modo de gestión y el control de la gestión directa o de los concesionarios corresponderá al pleno del ayuntamiento a cuyo favor se hubiese efectuado la reserva, salvo cuando incluyan dentro de la demarcación municipios cuya población de derecho sea superior a los 100.000 habitantes, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior.

Por otra parte, las entidades públicas que disponen de la oportuna concesión para explotar el servicio de televisión de ámbito autonómico con tecnología analógica, de conformidad con la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y que se encuentren habilitadas para prestar el servicio de televisión con tecnología digital, deberán iniciar las emisiones empleando esta tecnología antes del 1 de enero de 2005, utilizando los programas reservados al efecto en el apartado 3 de la disposición adicional primera del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrenal. Dichos programas estarán integrados en los canales especificados, y deberán alcanzar una cobertura del 50% de la población de su ámbito territorial a los seis meses del inicio de emisiones, del 80% de la población de su ámbito territorial a los dos años y del 95% de la población de su ámbito territorial antes del 31 de diciembre de 2011.

Finalmente, el Real Decreto 439/2004 modifica también el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrenal, con el fin de 'suavizar' las

obligaciones de cobertura relacionadas con la extensión de la tecnología digital. De modo que las entidades concesionarias del servicio público de televisión digital terrenal de ámbito nacional, que no sean titulares de otra concesión obtenida conforme a lo previsto en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, quedan exentas del cumplimiento de las obligaciones que derivaban de la aplicación del artículo 7 del Plan técnico nacional de la televisión digital terrenal, limitando su obligación de cobertura al 25% de la población nacional, hasta que por resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, se considere que a la vista del grado de penetración de la tecnología digital, procede que, en el plazo que se les fije, se incorporen a la fase de introducción que en aquel momento sea de aplicación. Procederá la incorporación a la fase de introducción señalada anteriormente en todo caso el 31 de diciembre de 2006 o, con anterioridad a esta fecha, si el grado de penetración de la tecnología digital alcanza el 20%.

El Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local contempla un total de 266 demarcaciones en España, cada una de las cuales dispondrá de un canal múltiple con capacidad para cuatro programas. Podrán operar, por tanto, 1.064 emisoras de televisión local. En resumen, se asigna, como se ha apuntado, una demarcación a los municipios de más de 100.000 habitantes, mientras los de población inferior dependerán de la disponibilidad de frecuencias. Y las Comunidades Autónomas tendrán la competencia, como se señaló, para convocar los concursos públicos y otorgar las concesiones y adjudicar las licencias. Mientras los municipios tendrán la competencia, como se ha visto, para decidir sobre el modo de gestión y su control.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Según la Asociación de Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), en España operaban en 2002 algo más de 900 estaciones locales de televisión. Andalucía, con más de 160, y Cataluña, con alrededor de 100, son las Comunidades Autónomas más saturadas de televisiones locales. En este sector, se da una gran diversidad de titularidades, presupuestos, tecnología, equipos humanos y dimensiones. La principal dificultad que se encuentran las Administraciones de las Comunidades Autónomas es la desordenada o inexistente planificación hasta ahora de las reservas de frecuencias hertzianas por parte de la Administración central, competente en la materia.

Hoy, en el sector de la televisión local se observan tres tendencias dominantes, según los investigadores: un proceso de industrialización creciente, la estrategia de los operadores por ampliar su ámbito de cobertura más allá del municipio, y la presencia expansiva de los grandes grupos de comunicación, que se posicionan en el sector local por tres razones fundamentales, según los analistas:

- ◆ 1: El valor potencial de mercado de sus audiencias, en especial cerca de las zonas más pobladas, dinámicas y con mayor renta;
- ◆ 2: La localización les abre también puertas para introducirse en la industria audiovisual, y
- ◆ 3: El posicionamiento estratégico ante un futuro reparto de licencias⁴⁵.

Los grupos mediáticos más poderosos consiguieron, como ya hemos apuntado, que el Gobierno modificara la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, a través de la Ley de Acompañamiento de los

⁴⁵ Prado y Moragas, 2002. Op. cit.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Presupuestos del Estado para 2004⁴⁶, para permitir a los concesionarios privados de televisión con cobertura estatal ser accionistas de emisoras locales o autonómicas que no se extiendan a más del 25% de la población.

En las estrategias de los grandes grupos para posicionarse en el desarrollo de la televisión local, destacan Prisa y Vocento (antiguo Grupo Correo-Prensa Española). El primero se organiza fundamentalmente a través de su empresa Pretesa que se encarga, utilizando la marca Localia, de gestionar televisiones (propias o de terceros) y comercializar parrillas de programación para su venta. El segundo viene desplegando una estrategia de multimedia regional (cada uno de sus diarios gestiona una televisión local), y en la distribución de contenidos para televisiones locales, siendo además accionista en televisiones de distinta cobertura (de referencia en la analógica estatal Telecinco, con presencia en las digitales terrenales Veo TV y Net TV, y en la autonómica Rioja 4). A pesar de que la Ley limita la emisión de contenidos en cadena a un 25% del total de la programación, ambos grupos aprovechan sus redes para superar la cobertura local, rozando, en ocasiones, la ilegalidad.

El Plan técnico nacional de TDT local tiene que afrontar problemas como el de tratar de conciliar, en nombre del interés general, los intereses de las pequeñas empresas de los operadores locales, que aspiran a hacer valer sus derechos de permanencia en el sector tras años de negocio ilegal, con los intereses y capitales de los grupos de comunicación que desembarcan en el negocio, tras la modificación de las leyes que les impedían participar en más de una concesionaria de televisión.

⁴⁶ Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

El comienzo de las emisiones de TDT

Las emisiones de TDT en España comienzan oficialmente el 5 de mayo de 2000, cuando Quiero TV empieza a ofrecer televisión digital terrenal en la modalidad de televisión de acceso condicionado (España se convertía, de este modo, en el tercer país europeo que ofreciera servicios comerciales de TDT). En diciembre de ese mismo año, la plataforma contaba, según sus propios registros, con unos 100.000 abonados y al mes siguiente (después de la campaña publicitaria de Navidad), prácticamente el doble.

Quiero TV aportaba una novedad, en principio competitiva: además de los contenidos audiovisuales, ofrecía acceso a Internet desde el televisor. Su estrategia de negocio se cimentaba en dos circunstancias:

A) En 1999, el año de gestación del proyecto, el 18,63% de los hogares estaba suscrito a alguna de las ofertas audiovisuales de pago, según el informe 2002 de la CMT. Era razonable esperar que el mercado crecería, a menos a largo plazo, cuando creciera la demanda y se desarrollaran servicios complementarios, y

B) El número de hogares conectados a la Red era todavía escaso⁴⁷. La novedosa integración de Internet y contenidos audiovisuales brindaba nuevas formas de relación del usuario con la televisión y su consumo. Así, Quiero TV ofrecía: guía electrónica de programación; acceso a compra electrónica; envío de mensajes a móviles; correo electrónico; chat y juegos. Además, su decodificador contenía un navegador, que permitía acceder a una Extranet.

A la vista de lo anterior, la concesionaria podía apostar, sin demasiado triunfalismo, por la viabilidad de Quiero TV pero lo cierto es que la

⁴⁷ Según la AIMC, en marzo de 1999, los usuarios de Internet en España eran 2.747.000.

empresa tuvo dificultades desde el primer momento. Parte de sus deudas, curiosa y paradójicamente, eran con Retevisión, su mayor accionista. Los altos costes que Retevisión le cobraba⁴⁸ habían sido aprobados antes de que finalizara el primer plazo del concurso por el que obtuvo esta concesión. Luego, Retevisión, siguiendo un plan de reorientación de sus inversiones, decidió vender sus acciones⁴⁹. En abril de 2002, los clientes de Quiero TV se habían reducido a 100.000 y la compañía había afrontado inversiones adicionales y extraordinarias por importe de 900 millones de euros; y la empresa acumulaba ya una deuda de 400 millones de euros⁵⁰. Finalmente, la junta de accionistas decidió su liquidación y Quiero TV cesó sus emisiones el 30 de junio de 2002, poniendo en manos del gobierno las licencias de explotación. Pasó un año antes de que el Consejo de Ministros formalizara y decretara su desaparición oficial (4 de mayo de 2003).

Al tiempo que Quiero TV agonizaba, las otras concesionarias agotaban el plazo permitido por la legislación para emitir en digital terrenal. A dos meses de la muerte de Quiero TV, el 3 de abril de 2002, los contenidos "promocionales" autorizados por el gobierno ocuparon la señal de los programas de TDT.

RTVE, llamada a servir de ejemplo en la innovación televisiva, decidió transmitir simultáneamente la misma programación de sus canales analógicos generalistas La Primera y La 2 en sus dos programas digitales. En 2003, esta programación "promocional" era la misma, a pesar de que

⁴⁸ Retevisión cobraba a Quiero TV 42 millones de euros anuales por distribuirle la señal frente a los 3 millones de euros que facturaba a los operadores de TV en abierto por el mismo servicio, según Expansión directo, 15-6-2002.

⁴⁹ Los accionistas habían desembolsado más de 318 millones de euros y se preveía una inversión superior a los 240 millones de euros para 2000. Retevisión manifestó que iba a apostar por el cable.

⁵⁰ Expansión Directo, 15-6-2002.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

el Grupo RTVE, según consta en su "Informe Anual de cumplimiento de la función de servicio público 2002", produce los contenidos de diferentes canales temáticos⁵¹.

Por otra parte, el Grupo Telecinco y Antena 3 de TV empezaron a emitir cada una la programación del único canal analógico de que disponen. Finalmente, por lo que respecta a las "antiguas concesionarias", Sogecable emite en digital la señal de Canal +.

Las nuevas concesionarias de televisión digital, Net TV y Veo TV, iniciaron sus emisiones el 18 de junio de 2002. Net TV anunció que, para cumplir con su contrato, transmitiría vídeos musicales durante seis horas y por un período de prueba de seis meses y que, "en septiembre de ese año, comenzaría a trabajar en una parrilla de contenidos propios y posiblemente de aplicaciones interactivas". En otoño de 2003, emitía desde las 10:00 h. hasta la 01:00 una programación que seguía limitándose a vídeos musicales. Por su parte, Veo TV anunció que transmitiría, durante cuatro horas diarias, la señal del canal temático de información económica Expansión TV, producido por Recoletos, uno de los accionistas de la empresa. En otoño de 2003, seguía transmitiendo la misma señal.

En cuanto a la TDT de ámbito autonómico, su implantación en el estado español es muy desigual.

Así, el Ente Público de Radio Televisión de Madrid inició las emisiones en digital de sus canales autonómicos, Telemadrid (1 de octubre de 2000) y La Otra (el 19 de marzo de 2001), con una parrilla inicial de ocho horas diarias. Onda 6, de Prensa Española, que había conseguido la licencia el 10 de

⁵¹ Canal 24 horas, Canal Nostalgia, Canal Grandes Documentales, Canal Clásico y Teledporte, así como los internacionales TVE Internacional América y TVE Internacional Europa-Asia-Africa.

diciembre de 1999, inició sus emisiones el 21 de noviembre de 2000 con una programación de quince horas diarias. Quiero Madrid, de Auna, ocupa el cuarto programa del canal múltiplex de esta Comunidad.

En La Rioja, ni TVR (Rioja Televisión, SA), del Grupo Correo, ni Rioja 4 (Radio Popular SA), de la COPE, habían empezado a emitir en digital en 2003.

La programación de los dos canales de Euskal Irrati Telebista, ETB 1 y ETB 2, se distribuye simultáneamente en analógico y en digital para el País Vasco desde febrero de 2002.

La Compañía de Radio-Televisión de Galicia ocupa, desde marzo de 2002, dos programas del canal múltiplex emitiendo la misma señal: la de la programación de Televisión de Galicia.

En Cataluña, las emisiones de TV3, Canal 33/K3 y TVC Internacional, de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, pueden sintonizarse en digital, de manera regular, desde el 2 de mayo de 2002. En cuanto a servicios, Cataluña es, probablemente, pionera mundial en las aplicaciones MPH; actualmente, emite las aplicaciones Meteo, Noticias y Guía de Programación.

En Andalucía, la Radio y Televisión de Andalucía (Canal Sur) inició emisiones digitales en pruebas durante los años 1999 y 2000 en Sevilla y Córdoba.

El resto de las Comunidades Autónomas no ha iniciado las emisiones en digital de sus canales autonómicos ni tampoco ha convocado concursos para la adjudicación de las correspondientes licencias.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Incertidumbre política e industrial

La implantación de la TDT en España no ha sido hasta ahora, como se ha visto, un modelo virtuoso a tenor de la actuación del Gobierno, de los demás agentes implicados (operadores, industriales, usuarios,...) y de la incertidumbre que aún planea sobre la misma.

La legislación existente ha sido considerada, en general, hasta ahora (2003) insuficiente, dispersa y/o desordenada y poco adaptada al momento actual. Por ello, los más interesados han solicitado la revisión y promulgación de un marco legal unificado que aclare la comprensión del entramado legal y permita una participación más abierta y democrática en el proceso de implantación de la TDT⁵². Los operadores de televisión analógica se sienten discriminados en dicho proceso. Representantes de las televisiones autonómicas (FORTA), entre quienes se encontraba quien suscribe esta Tesis doctoral, se reunieron en 17 de marzo de 2003 con el Ministro de Ciencia y Tecnología para reclamarle el cambio de algunas condiciones establecidas en el PTNTDT que obstaculizan el impulso a la televisión digital por parte de estos operadores. Entre otras cuestiones, le plantearon la necesidad de disponer de los canales múltiplex y frecuencias adecuados que permitieran seguir realizando las desconexiones provinciales que se hacen actualmente en analógico.

Paradójicamente, el Plan Técnico Nacional define una Red Global de cobertura Nacional (RGN) con capacidad para desconexiones territoriales, asignándole un canal por cada provincia, cuando se da la circunstancia que ninguno de los operadores públicos o privados de ámbito nacional tiene en la actualidad desconexiones en esos ámbitos, ni estructura ni capacidad para realizarlas en el futuro. Mientras tanto, a

⁵² UTECA: 2001a, 2; CMT-CAC: 2002, 123; CDSI: 2003, 35.

los entes públicos autonómicos se les asigna un canal múltiplex de frecuencia única que impide las desconexiones actuales, a través de las cuales despliegan su misión de servicio público y refuerzan su modelo empresarial.

En relación con el espacio radioeléctrico, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCYT) parecía dispuesto en 2003 a negociar con las concesionarias y les proponía que, a cambio de redistribuir los programas liberados por Quiero TV, cada una deba multiplicar "(...) su oferta de contenidos (hoy en digital idénticos al canal analógico) y apoyar la comercialización de los decodificadores"⁵³.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) aconsejaron, en septiembre de 2002, que se solucionase la falta de receptores en el mercado para que la TDT fuese un proyecto económico viable⁵⁴. El Gobierno ha reconocido que la falta de receptores es uno de los problemas que ha de solucionarse⁵⁵. Sin embargo, la única iniciativa desarrollada desde una instancia gubernamental de la que se tiene constancia es la de la Generalitat de Catalunya, que el 23 de mayo de 2003 firmó un acuerdo con desarrolladores de contenidos y fabricantes de decodificadores para realizar una prueba piloto de TDT con servicios interactivos codificados según el estándar MHP, sobre el que se diseñarán los servicios interactivos de la TDT.

Algunas empresas han puesto a la venta decodificadores para acceder a la TDT. Incluso, a mediados de 2003, alguna (como Philips) anunciaba, en su catálogo de productos, dos modelos de televisores con el de-

⁵³ PISTA, 2003: 45.

⁵⁴ CMT-CAC, 2002: 116.

⁵⁵ EL PAÍS, 4 de abril de 2002.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

codificador integrado, sin que a finales de ese año se tuviera conocimiento de que se hubieran distribuido aún en el mercado español para su venta. En todo caso, el coste de los decodificadores (entre 220 y 300 euros) y la oferta televisiva, igual a la analógica, no son alicientes para su compra. Por otra parte, estos decodificadores todavía no incorporan el protocolo MHP y, por tanto, no permitirían acceder a los servicios interactivos que, en teoría, deberían proporcionar todos los operadores.

Si bien el Gobierno, siguiendo estas recomendaciones, anunció la redacción de un anexo específico relacionado con la TDT en el nuevo programa "España.es" (2004-2005), sucesor del plan "Info XXI", el programa "España.es" fue aprobado sin el anunciado anexo. En la declaración de principios de "España.es", el Gobierno reconoce que "uno de los principales problemas para el desarrollo de la Sociedad de la Información en nuestro país es la falta de interés y formación por parte de los ciudadanos para acceder a estos servicios, falta de interés que se debe en parte al desconocimiento y en parte a la falta de atractivo de los servicios ofertados" (MCyT, 2003b: Web).

Opiniones recogidas en SIMO TCI-Broadcast

Con ocasión de la pasada edición de SIMO-TCI, Feria Internacional de Informática, Multimedia y Comunicaciones, que en este caso coincidió en el recinto ferial de Madrid, del 4 al 9 de noviembre de 2003, con el Salón Internacional de la Tecnología Audiovisual, Broadcast 2003, la revista especializada *Shooting Mundo Audiovisual* (Edición 1-2004. Edit.: Revistas Profesionales, S.L. Madrid) testó la posición y la opinión de los

industriales, una variable importante para evaluar el presente y el horizonte de la televisión digital.

El 'Stand de la TDT', de Retevisión Audiovisual Auna, reunió a fabricantes de las compañías más representativas de este mercado, que exhibieron sus últimos productos y servicios: sintonizadores (STB, Set-Top-Boxes) y televisores digitales integrados (IDTV).

El Director General de Retevisión Audiovisual Auna, Joseph Canós, señala que "la TDT despegó en el año 2000 y hoy en día en la Comunidad de Madrid se pueden ver 11 programas de TDT. Estamos todos interesados en que a partir de esta Navidad haya sintonizadores (STB) e IDTV en el mercado y que se pueda llegar a una decisión por parte ministerial de asignación de las antiguas frecuencias de Quiero TV, que permitirían llegar a una totalidad de unos 20 programas en abierto y gratuitos. Los contenidos pueden ser muy interesantes, por las declaraciones que el ente público RTVE ha hecho en las jornadas DigiTAG, de dar contenidos de primera calidad y ofrecer canales informativos, documentales y culturales. Esa sería la base para los dos múltiplex, 8 ó 10 canales nuevos gestionados por RTVE. Ahora bien, no puede ser únicamente RTVE, sino que también las cadenas privadas pueden tener una base de nuevos canales para la TDT".

Según el director del grupo de comunicación DigiTAG, encargado del desarrollo del negocio IDTV de Sony en Europa, Tim Page, la EBU-UER y DigiTAG están lanzando un mensaje común a favor de la TDT y hay "tres puntos clave: primero, la cobertura. En España, la primera fase está completada con un 80% de cobertura total, un 95% en Madrid, con 5 multiplexores; se-

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

gundo, la existencia de Set-Top-Boxes y Televisores Digitales Integrados en el mercado, como lo demostraron los fabricantes en el "Stand de TDT"; tercero, los contenidos son los reyes. En España, la oferta está pendiente, y quedan 14 canales por adjudicar, con los que conseguir un desarrollo normal de la TDT. En el Reino Unido, Freeview con su oferta de 20 canales de TV y 10 de radio, además de interactividad, es muy atractivo para la gente. Sony está vendiendo alrededor de 20.000 STB cada semana. La mayoría de los aparatos van a parar a hogares que nunca habían tenido televisión multicanal anteriormente, y para los usuarios los beneficios del digital sobre el analógico están muy claros. Hay en el mercado de TDT en UK, con cerca de 30 fabricantes distintos de STB, no grandes marcas, sino receptores de bajo coste de alrededor de 100/120 euros. Esto muestra cómo ha crecido de rápido el mercado de la TDT en Reino Unido: durante el año pasado 1-1,6 millones de hogares se convirtieron en digitales con STB e IDTV".

Para el country manager para España y Portugal de Nokia Home Communications, Alberto Yonte, parece que "somos más los que caminamos en la misma dirección. El reciente lanzamiento oficial de la TDT en Cataluña, un evento organizado por la Generalitat, en el que estaban presentes fabricantes, distribuidores e instaladores, o la iniciativa del 'Stand de TDT', patrocinada por Retevisión, son buenas para todo el sector".

Para el DVS marketing manager audio & video de Samsung Electronics, Ernest Badosa, el mercado de la TDT en España va a evolucionar "según el Gobierno central marque el ritmo. Para instalar un STB en una comunidad de vecinos se necesita modificar la antena terrenal muy levemente y hasta que el Gobierno no impulse este proyecto dando facilidades, la implantación de la TDT va a ser muy lenta".

En una línea similar, el marketing manager digital group de la división de electrónica de consumo de Philips Ibérica, Jesús Casado, es positivo con respecto al desarrollo de la TDT en España: "Si el Ministerio de Ciencia y Tecnología toma decisiones, con el respaldo de la industria, esas decisiones pueden ser audaces, ya que el producto está en el mercado. La industria pide al Gobierno que tome ya una decisión sobre la adjudicación de las frecuencias de los 14 canales de Quiero TV y que dote de un marco de financiación adecuado a RTVE, para la gestión de sus 2 múltiplex y para que asuma su liderazgo y responsabilidad. Los operadores públicos son pieza clave del desarrollo de la TDT, ya que está presente en el despliegue tecnológico, en la comercialización y en aportar canales para la TDT. También pedimos un mercado libre y no subvencionado, y que el regulador facilite con coherencia el camino, con excepciones fiscales por ejemplo, para la adaptación de las antenas colectivas, que es necesaria".

Según el broadcast B.U. director de Intelsis, Julio J. Lorenzo, la TDT "ha empezado, técnicamente hablando, pero al gran público todavía no ha llegado. El fracaso de Quiero contribuye al desconocimiento sobre la TDT. Creo que el Gobierno tendría que impulsar la implantación de la TDT al consumidor final. Son necesarios set-top-boxes y televisores con sintonizador digital integrado baratos, y que los canales de Quiero los trasladen a la gestión de las cadenas nacionales y autonómicas. Es necesario también que las televisiones locales se enganchen al tren de la TDT".

Las televisiones locales que quieran pasar a TDT necesitan, según el directo gerente de Athenas, Víctor M. Rodríguez Argibay, "una cabecera que genera la trama múltiplex, una radioenlace para enviarlo al

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

centro emisor, y un transmisor que lo difunda. Creo que, de momento, para las televisiones locales, con la tecnología actual y al precio que está, es un tanto prohibitivo. La relación precio/servicio es aún muy dispar y es muy caro, por los precios desorbitados que se han barajado en lo instalado hasta ahora, tanto en la red RGN de RTVE, Telecinco, Antena 3 y Canal Plus, como en la difunta Quiero”.

Por su parte, el Gobierno ha venido declarando durante 2003 su intención de impulsar la digitalización de la radio y la televisión. La reasignación de las frecuencias de Quiero Televisión se presenta como una de las bazas para impulsar la TDT, reclamadas tanto por operadores públicos y privados como por los industriales y distribuidores, así como la propia patronal del sector.

El juicio del profesor Bustamante⁵⁶ es inclemente: “Los efectos de la política de los gobiernos del Partido Popular son bastantes negativos hasta el momento, y parecen haberse realizado a golpe de decreto-ley, sin unas reglas de juego estables, por criterios políticos coyunturales y sin estudios de mercado ni de viabilidad económica. (...) En cuanto a la TDT, parece evidente que la apuesta por un paquete codificado y de pago como motor esencial ha fracasado rotundamente, y que el intento de generar nuevos competidores en el mercado publicitario se enfrenta a serios handicaps. La crisis y cierre de Quiero TV da la oportunidad de rectificar los errores previos, para permitir un diseño equilibrado de la TDT entre televisiones públicas y privadas, nacionales y regionales e incluso locales. En su conjunto, sin modelo financiero claro y viable, esta política ha creado una muy fuerte incertidumbre sobre el desarrollo de lo que debía ser el soporte fundamental de la televisión digital y de su servicio universal en la era digital, pero también

⁵⁶ E. Bustamante (coord.). Comunicación y cultura en la era digital. Op. cit. Pag.257.

sobre la arquitectura general del audiovisual futuro. Mientras que la modernización española en todos los ámbitos de la era digital pasaría justamente por incentivar el desarrollo de los nuevos soportes, garantizando el equilibrio entre televisión pública y privada, generalista y gratuita (como motor de la TDT) y temática y de pago”.

Por su parte, el presidente de la nueva patronal del sector, AETIC (Asociación de Empresas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, conformada a partir de la fusión, a comienzos de 2004, de Aniel y Sedisi), Jesús Banegas, advierte que “en nuestro país nos encontramos en una fase de estancamiento, pendientes de solucionar algunos problemas de partida. La tecnología, por sí misma, no puede resolver todos los problemas. Y aunque la industria fabricante de equipos e infraestructuras está preparada y dispuesta para dar el gran salto cuantitativo que se requiere, faltan actuaciones concretas de los otros agentes implicados: gobierno, radiodifusores e industria de contenidos”.⁵⁷

En resumen, las circunstancias y factores que justifican la situación actual de la TDT son diversas. Algunas ya han sido manifestadas por los actores directamente implicados. La TDT, como cualquier fenómeno llamado a sustituir a uno anterior, es multidimensional y requiere de momentos de gestación y maduración.

Aunque el Gobierno central ha tratado de acelerar, como se ha visto, el desarrollo del marco legislativo que había de impulsar la TDT en España, lo ha hecho de forma dispersa y desordenada, como apuntan Soto Sanfiel y Ribes i Guàrdia. Además, ha ido demorando la aprobación de leyes tan importantes como la del Audiovisual, que afectarán, sin duda, al desarrollo de la TDT. Tampoco ha respondido, en la medida que

⁵⁷ Jesús Banegas. La TDT en España: un reto superable. TELOS nº 57. Oct.-dcbre. 2003.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

hubiera sido deseable, a las demandas de los agentes implicados que, en definitiva, son los encargados de acercar la TDT a los ciudadanos.

Algunos gobiernos autonómicos se han apresurado a confirmar derechos que ya tenían, otros a ejecutar y otros a desarrollar su propia TDT con cautela antes de convocar concursos. Evidentemente, una u otra forma de actuar de los gobiernos autonómicos se han ajustado a derecho y responden también a variadas circunstancias (como las características audiovisuales de cada Comunidad o la mayor o menor independencia del sistema respecto al marco legal estatal).

No obstante, la situación actual de la TDT es "responsabilidad de las altas esferas de la Administración, en tanto que garantes del cumplimiento de las normas y de los bienes colectivos. De cualquier manera, el proceso de implantación es imparable y, aunque pudiera parecerlo, no está detenido. Con mayor o menor retraso y con los ajustes que sean necesarios, y a pesar de que las demoras e incongruencias en la aplicación de la ley (o su formulación) perjudiquen el avance de ciertos sectores de la industria audiovisual española, la transición de la televisión analógica hacia la digital terrestre se llevará a cabo" (Soto, op. cit.).

Se constata que en el terreno autonómico y local de la TDT se llevan a cabo ágilmente alianzas y posicionamientos estratégicos de grupos de comunicación, amparados por un marco legal obsoleto y permisivo, a la espera de los beneficios que una futura regulación de "hechos consumados" les puedan aportar. Los siguientes movimientos reguladores, fundamentalmente, del próximo Gobierno central y de algunos autonómicos, conformarán el mapa final de la TDT en el Estado.

“Llegados a este punto, podemos hablar de un círculo vicioso de la TDT en España, del que forman parte la escasez de espectro radioeléctrico, la carencia de contenidos y servicios específicos, la inhibición de las televisiones públicas sobre el tema, el retraso en la concesión de licencias por parte de las Comunidades Autónomas y el retraso en la publicación de la necesaria Ley Audiovisual que regule el sector. Sólo una decidida actuación pública puede romper esta dinámica. La oferta de contenidos digitales, por otra parte, tiene mucho que ver con la financiación de la TV pública, que sigue siendo un problema sin resolver”.⁵⁸

⁵⁸ J. Banegas. Op. cit. TELOS nº 57.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

VI.5. ¿Qué televisión pública en la era digital?

El que hemos denominado escenario digital reclama una reformulación de los servicios que presta o serán susceptibles de ser prestados por la televisión pública. Hay que replantearse, pues, el papel de la televisión pública, que va a tener que asumir nuevas responsabilidades.

“En el nuevo entorno audiovisual, configurado por la tecnología digital, se abren más oportunidades de servicio público para la televisión, desarrollando ofertas temáticas ligadas a la salud, educación, medio ambiente, cultura, juventud, tercera edad, ocio, esos temas básicos para los ciudadanos que, por razones de audiencia, van a resultar ‘negocios menos atractivos’ para las cadenas comerciales. (...) Concretamente, la televisión digital terrestre cambiará radicalmente en los próximos años la oferta de los tradicionales operadores de radio y televisión. El mundo de la televisión digital provocará profundos cambios en la industria cultural de la comunicación, en las audiencias, en los hábitos de los consumidores: el telespectador pasa a ser espectador-usuario de múltiples servicios (desde Internet, videoconferencia, etc. a la amplia gama de teleservicios: trabajo, medicina, compra, educación, comercio,...), pasando por el pay per view, el video bajo demanda o las guías electrónicas de programación, auténtico navegador de televisión que convierte al telespectador en un cliente selectivo y exigente”⁵⁹.

En efecto, la Televisión Digital Terrestre, TDT, significa, como se ha explicado en epígrafes anteriores, además de más cadenas, mejor ima-

⁵⁹ Extraído de la conferencia titulada “La Radio y Televisión de Andalucía, una empresa pública estratégica”, pronunciada por quien suscribe esta Tesis doctoral en las VI Jornadas de Economía Española y Andaluza ‘Empresas Públicas’, celebradas en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de Sevilla. 24 de abril de 2003.

gen y audio, y EPG (navegador), la posibilidad de ofrecer los llamados Servicios Digitales Adicionales (SDA), que son servicios de datos con capacidad multimedia e interactiva que convierten al televisor en un privilegiado terminal de la Sociedad de la Información y que forman parte de la definición y de la misión de servicio público de la televisión en España⁶⁰.

Los SDA exigirán desarrollo e implementación de aplicaciones, creadores de contenidos, proveedores de contenidos, gestores de cabeceras, empaquetadores, suministros de servicios complementarios; gestión de control, acceso, calidad, atención al usuario, gestión comercial, marketing, etc. Los SDA son servicios de teleeducación, formación, empleo, salud, información de las Administraciones Públicas, noticias on-line, telerreservas, telebanca, telecompra, comunicaciones entre usuarios, juegos, etc.

González Pacheco⁶¹ ha esquematizado en un cuadro muy didáctico los modelos de negocio posibles en los diferentes tipos de televisión en el escenario digital: financiación pública, publicidad, cuotas fijas, cuotas variables, negocios inducidos y servicios interactivos.

⁶⁰ Según la Disposición Adicional Décimosexta. Dos. 1.º de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión.

⁶¹ J. M. González Pacheco. Otras formas de financiación. En vv.aa., "El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005". Madrid. 2000.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

MODELOS DE NEGOCIO TELEVISIVO

Modelos de negocio	Financiación pública	Publicidad	Cuotas fijas	Cuotas variables	Negocios inducidos	Servicios interactivos
Pública	Principal	Objetivo			Posible	Posible
Analógica en abierto		Principal			Incipiente	
Pago Multicanal (cable, satélite o terrenal)		Complementario	Principal	Principal y en aumento	Complementario	Objetivo
Digital en abierto		Principal		Posible	Complementario	Objetivo

Por otro lado, Steven M. Bass, presidente de la Asociación de Estaciones de Televisión Pública de USA, definió bien con pocas palabras el significado y utilidad social de la televisión digital: "La televisión digital es la llave para abrir la puerta a todo el potencial de servicio que tiene la televisión pública"⁶².

Moragas y Prado sostienen que "las transformaciones de la era digital representan grandes oportunidades para el desarrollo de la comunicación, pero también representan nuevos riesgos de concentración y de desequilibrio con múltiples disfunciones probables. Muchos de estos desequilibrios tienen que resolverse en el marco de la regulación general de los sistemas de comunicación, públicos y privados, todos ellos "servicios públicos". Pero, en este nuevo contexto, la iniciativa pública tiene un rol y una responsabilidad especial: hacer, y prever para el futuro, to-

⁶² S. M. Bass.

Transmisión digital: oportunidades para las estaciones de transmisión públicas. 2002. www.atscforum.org.

do lo que sea necesario para el desarrollo democrático y del bienestar social, y que no quedaría cubierto por las iniciativas reguladas únicamente por el mercado.

A comienzos del año 2001 ya disponemos de suficiente experiencia para poder evaluar los resultados políticos y culturales de la ruptura de los monopolios televisivos y de la privatización de la televisión (y posteriormente de las telecomunicaciones) en Europa. En los años 80 se afirmaba la necesidad y conveniencia de la privatización como una garantía de pluralidad (contra los monopolios). Dos décadas más tarde, los argumentos vuelven a repetirse, pero ahora a favor de la conveniencia de legitimar unos servicios públicos de comunicación (contra los oligopolios) que garanticen esta pluralidad, en el marco de unos espacios públicos para la cohesión social y para la participación democrática.

Las televisiones públicas, en un sistema competitivo y abierto, han de ser la garantía de un sistema de comunicación para todos, han de evitar la existencia de un sistema de voces limitado, han de ser el contrapeso del gran proceso de concentración que determina la nueva convergencia entre los sectores financieros, las telecomunicaciones y los mass media”⁶³.

Añaden Moragas y Prado que “la defensa de la televisión pública en la era digital tiene que basarse en el cumplimiento de su misión (política, social, económica y cultural). Pero esta misión no puede ser interpretada aisladamente sino en un conjunto formado por cuatro pilares: la misión, la financiación, el control de una autoridad independiente y la supervisión parlamentaria. La financiación, que será extraordinaria, no

⁶³ Miquel de Moragas y Emili Prado. “Repensar la televisión pública en el contexto digital”. Una amplia investigación encargada por el Consell de l’Audiovisual de Catalunya (CAC) a estos autores, que dirigieron un amplio equipo de la Universitat Autònoma de Barcelona, formado por Gemma Larrègola, Bernat López, Matilde Delgado, Núria García, Carles Llorens, Laura Bergés y Belén Monclús. 2001.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

puede justificarse sin la previa aceptación de la misión y ésta tiene que ser autorizada y verificada por una autoridad independiente, y todo esto bajo la supervisión del Parlamento, fuente de la autoridad y última referencia democrática de las políticas de comunicación.

En conclusión, puede decirse que en la era digital se necesita televisión pública, pero sólo si, previamente, se le ha asignado una misión específica de comunicación”.

En el nuevo entorno tecnológico, la televisión pública va a tener nuevas oportunidades para cumplir su misión y sus objetivos programáticos. El escenario multicanal favorecido por la digitalización multiplica la oferta de productos audiovisuales. Pero la multiplicación de canales y la diversidad no guardan necesariamente una correlación. Y si la hubiera, no alcanzaría a todos puesto que la mayor parte de la nueva oferta de canales es ya, y será más en el futuro, de peaje. Se habla ya de la privatización de la audiencia. Como señala Carlos M. Aranz, “uno de los asuntos más espinosos para la migración digital de la audimetría analógica reside en la privatización de las relaciones establecidas entre los proveedores de servicios de televisión digital y los usuarios o clientes. La captura de la información sobre la audiencia ya no se produce a través de un televisor que es propiedad del hogar y cuyo uso se intercepta a través de un pacto expreso, sino de un terminal alquilado por un operador que debe autorizar que un tercero instale una sonda o acceda de cualquier otro modo a lo que ocurre en su interior”⁶⁴.

Hay, en consecuencia, buenas razones para justificar la necesidad de que la televisión pública se implique en la generación de programas para la oferta multicanal.

⁶⁴ Carlos M. Aranz. *Negocios de televisión*. Op. cit. Pag. 170.

En primer lugar, hay que garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes culturales de todos los ciudadanos, no sólo de los que los pueden pagar. Se trata de responder al principio de acceso universal. Marc Raboy, de la Universidad de Montreal, lo explica así: "un aspecto fundamental de la radiodifusión como servicio público es la universalidad en el acceso. Esto es cada vez más problemático dado que la radiodifusión evoluciona hacia un modelo muy exigente al elegir, análogo al del quiosco, en que se ofrece una variedad de servicios y el consumidor selecciona y paga por elección (sea hombre o mujer). En este contexto es esencial que la radiodifusión pública proporcione un servicio de programas generalista disponible para todo el mundo y, a ser posible, gratis para el usuario. Dado que nos movemos hacia un sistema de distribución de la señal cada vez más nuevo y más sofisticado, las autoridades públicas deberán asegurarse de que todo el mundo tenga acceso a los sistemas en los que se suministra el servicio público"⁶⁵.

En segundo lugar, hay que identificar los segmentos de interés que no queden cubiertos con la oferta general y que permitirían garantizar la diversidad. Toda esta oferta de canales públicos (generalistas o temáticos) se tiene que difundir en abierto y tiene que formar parte de los paquetes básicos de cualquier dispositivo de oferta multicanal.

Entre los canales temáticos que podrían ser producidos preferentemente por las televisiones públicas, se podrían listar, a nuestro criterio, de acuerdo con nuestro apunte al comienzo de este epígrafe, algunos de los siguientes:

⁶⁵ Marc Raboy, *Public Broadcasting for the 21st Century*. Pag. 13. University of Luton Press. 1996.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

- ❑ **Canal Vida:** Salud, prevención, calidad de vida, longevidad, etc.
- ❑ **Canal Enseñanza:** Formación no reglada, aprendizaje, alfabetización, etc.
- ❑ **Canal 24 horas:** Información, crónicas, reportajes, etc.
- ❑ **Canal Deportes:** Explotando con distintos formatos y franjas los derechos de los grandes acontecimientos deportivos adquiridos por las televisiones públicas, así como la información sobre deporte local y minoritario que genera, sobre todo, en las televisiones autonómicas, una producción diaria excedentaria.
- ❑ **Canal Parlamento:** Para las retransmisiones en directo desde el Parlamento y programas periódicos sobre la actividad parlamentaria.
- ❑ **Canal Turismo:** Clave para la promoción del país y sus regiones, subrayando los contenidos medioambientales.
- ❑ **Canal Cultural:** Patrimonio, creación artística y musical.

Dada la complejidad industrial del negocio del sector audiovisual, “no parece adecuado privar a la empresa pública de aprovecharse de la sinergia que se produce en su actividad. Por esta razón, no se tendría que impedir a las televisiones públicas la posibilidad de gestionar canales de peaje, ni tampoco del pago por visión, siempre que quede establecido y regulado en su contrato programa. Estas actividades podrían ser gestionadas directamente o también indirectamente, por joint ventures con otras empresas del sector, como ya hace la BBC y otras compa-

ñías públicas. La televisión pública tiene, además, que aplicar, en todos los frentes de actividad, los principios de calidad que hemos señalado, para lo cual se tiene que promocionar la experimentación mediante la creación de departamentos de I+D que generen formatos y elaboren proyectos de innovación programática, directamente o en colaboración con los productores independientes y la Universidad”⁶⁶.

La multiplicación de canales, que parece no conocer límites en la era digital, supone la ruptura y la fragmentación de las grandes audiencias, lo que afectará, cada vez más, a la capacidad de la televisión pública de actuar como eje vertebrador, como instrumento de producción del consenso y de reproducción cultural, en definitiva, disminuirá de forma sensible su capacidad de representar la identidad.

Sabbah escribió en 1985 una de las más certeras y precoces valoraciones de las nuevas tendencias de los medios de comunicación: “Los nuevos medios de comunicación determinan una audiencia segmentada y diferenciada que, aunque masiva en cuanto a su número, ya no es de masas en cuanto a la simultaneidad y uniformidad del mensaje que recibe. Los nuevos medios de comunicación ya no son medios de comunicación de masas en el sentido tradicional de envío de un número limitado de mensajes a una audiencia de masas homogénea. Debido a la multiplicidad de mensajes y fuentes, la propia audiencia se ha vuelto más selectiva. La audiencia seleccionada tiende a elegir sus mensajes, por lo que profundiza su segmentación y mejora la relación individual entre emisor y receptor”⁶⁷.

En la era digital, el protagonismo corresponde a la producción de contenidos. Los ciudadanos que pueden acceder a un amplio y rico re-

⁶⁶ Moragas y Prado, op. cit.

⁶⁷ Françoise Sabbah (1985). *The new media*. Sage. 1985.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

pertorio de productos audiovisuales elegirán con más probabilidad el contacto con los de producción doméstica si son gratificantes (“distintivos”). Ahora bien, “visto que una de las funciones de la TSP es aumentar la cohesión social creando programas de interés general de gran calidad que puedan ser vistos por una gran parte del público simultáneamente, el crecimiento de los canales temáticos dificultará mucho su tarea. A medida que aparezcan cada vez más canales, que atraigan a nichos cada vez más pequeños, continuará fragmentándose la audiencia. Aunque es probable que la TSP continúe emitiendo ‘eventos’ de gran alcance que configuran la agenda nacional, se hará más difícil llegar diariamente a aquellos espectadores que apenas ven la televisión”⁶⁸.

Serán los programas de calidad y competitivos, portadores de valores culturales y marcas de identidad, los que permitirán, sobre todo, a la televisión pública cumplir con sus finalidades como instrumento de dinamización cultural y social. Este papel lo puede desarrollar directamente, a través de su producción propia interna, para proveer su oferta multiplicada o, indirectamente, promoviendo el tejido industrial al demandar la denominada producción propia externa.

En el nuevo contexto digital, la responsabilidad de defensa de las identidades nacionales y culturales no se puede limitar a los emisores. Debe implicarse el conjunto de la industria. Porque, además, sólo una industria audiovisual sólida podrá garantizar el suministro de un amplio y variado repertorio de productos competitivos para satisfacer la demanda. De ahí que la condición de motor de la industria audiovisual constituya, en la era digital, una función de la televisión pública más decisiva y determinante que lo ha sido hasta ahora al definir su misión. En este

⁶⁸ McKinsey & Company Op. cit.

sentido, la externalización de una parte de la producción de las televisiones públicas ha contribuido a consolidar un entramado industrial audiovisual en la Unión Europea y en las naciones y Estados que la componen. Sin embargo, los resultados de la externalización están lejos de lo que se esperaba. En la mayoría de los casos, ha generado una malla de empresas 'cautivas' de su relación subsidiaria con el gran y, casi siempre, único cliente (sobre todo, en regiones, comunidades autónomas, etc.) que es la televisión pública. Este tejido empresarial se ha orientado más por los beneficios a corto plazo que por diseñar y aplicar una estrategia que les permitiera desarrollar habilidades para competir en mercados distintos al de origen y consolidar así una potente industria audiovisual.

Afianzar una industria audiovisual competitiva es una tarea muy compleja, como demuestra la experiencia. Se impone la necesidad de nuevas estrategias que ayuden a superar un sistema empresarial viciado: las productoras independientes se limitan a realizar, por iniciativa propia o de la operadora, programas de encargo, sin asumir riesgo financiero, y, en consecuencia, sin retener los derechos de explotación de sus producciones. De ahí que, difícilmente, se capitalicen y, por lo tanto, estén en condiciones de afrontar nuevos proyectos, quedando así sólo en manos de la demanda de las empresas televisivas.

La televisión pública tendría que coadyuvar, en el marco de su misión, en la promoción de iniciativas, viables y de calidad, transfiriendo su know how ("saber hacer") en producción y compartiendo los derechos de comercialización ajenos a la emisión propia (salas, videoclubes, pay per view, canales de pago y ventas al mercado exterior), garantizándose un derecho preferente de adquisición, a precio de mercado, de la primera producción autónoma de la productora independiente.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

Esta sería la mejor contribución de la televisión pública a la consolidación de una industria audiovisual competitiva con capacidad de suministrar la producción que piden los canales disponibles en la era digital y que se plantea conquistar mercados exteriores con posibilidades de éxito.

En definitiva, la televisión pública asumiría una cierta función de capital riesgo⁶⁹ para estimular el talento creativo que es la mayor garantía del éxito de una industria de contenidos audiovisuales.

Mas la consolidación del entramado industrial audiovisual depende también del compromiso de las instituciones y, especialmente, de las políticas europeas de apoyo a las industrias culturales en general y al audiovisual en particular.

Por otra parte, en el escenario digital, la televisión pública tiene un papel crucial frente a la tendencia dominante y 'natural' en el mercado que será la televisión de pago y la sociedad de la "comunicación de peaje". Tras esta nueva lógica mercantil, se esconde un aspecto clave: la producción de información por encargo. Si en la Sociedad de la Información, se impusiera sólo la lógica mercantil, no se podría disponer por la colectividad más que de aquellas informaciones previamente financiadas o cuyos costes fueran comercialmente rentables, lo cual no siempre coincide con las necesidades sociales.

Es por esta razón que la nueva y principal función de los servicios públicos de información tendrá que ser la producción de contenidos de acceso para todos y para todas las necesidades sociales básicas.

⁶⁹ Un estudio en profundidad sobre capital riesgo fue desarrollado por el doctorando que suscribe esta Tesis en su trabajo de investigación, titulado "Capital inversión y capital riesgo para pyme de Andalucía en la Unión Monetaria Europea", presentado en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de Sevilla. Dic. 1998.

VI. La Televisión en el escenario digital.

El informe de McKinsey&Company para la BBC⁷⁰ lo veía así: “El camino que tienen por delante las televisiones públicas no es sencillo. Las presiones sobre la financiación, la competitividad y los costes no harán más que aumentar, y el amanecer de la era digital conlleva más complejidad aún. En la era digital, los productores de los programas de mayor calidad seguirán afrontando importantes demandas de inversión por adelantado. Aunque podría existir la capacidad para lanzar canales muy especializados, estos sólo podrán permitirse un coste de programa por hora relativamente bajo. Estas cuotas (de inversión) no podrán financiar la clase de programas de masas que es popular en cada mercado y que los anunciantes necesitan con el fin de llegar a audiencias más grandes. Es probable que los productores sigan necesitando a las grandes cadenas generalistas para financiar sus programas. Sin embargo, al proliferar el número de canales –en particular con la transición a lo digital–, es probable que se continúe fragmentando la audiencia y que se produzca la consiguiente reducción de audiencia para los canales de las grandes cadenas. Ya existen pruebas de esto: los hogares multicanales del Reino Unido ven menos los principales canales terrestres que el hogar medio, y la cuota de audiencia de las grandes cadenas está en continuo declive en los Estados Unidos”.

La responsabilidad de la producción de contenidos para todos será, a partir de este momento, una responsabilidad de todas las instituciones públicas y privadas que, gracias a las nuevas tecnologías, tienen la posibilidad de crear sus propios sistemas de información. Todas las instituciones, y especialmente aquellas de carácter público, sean o no mass media, tienen ahora la posibilidad –y la responsabilidad– de explotar los

⁷⁰ McKinsey&Company.
Public Service Broadcasters Around the World. 1999.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

recursos de la digitalización para producir, almacenar y distribuir la información.

No obstante, el liderazgo de este proceso tiene que corresponder aún a los grandes media o instituciones de comunicación, que son las que están más especialmente preparadas para esta función de producción y distribución de información. Como ha empezado a hacer la BBC, corresponde a las televisiones públicas un papel destacado y de liderazgo en estos procesos.

Según Emili Prado⁷¹, "este es un segmento (el de los servicios de la Sociedad de la Información) muy interesante y en el que la TDT tiene fuertes posibilidades de creación e innovación. En caso de desarrollar servicios adicionales de utilidad y atractivos que conecten con los intereses del público, esto tendrá un efecto estimulador de la demanda de nuevos servicios, que está en la base del desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. La TDT, en tanto que servicio de acceso universal, podría tener un efecto de estímulo sobre el conjunto de la población de forma socializada, no sólo sobre el segmento de iniciados que accede a los servicios de la SI por medio de Internet".

Desde luego, nadie puede ignorar el extraordinario potencial de cambio que ha de significar Internet para los medios de comunicación, en general y para la televisión pública, en particular. Por esta razón, sería necesario y muy conveniente impulsar un plan estratégico de desarrollo y de presencia de las televisiones públicas en este nuevo escenario de la comunicación.

La primera consecuencia de esta actitud tendría que ser la consti-

⁷¹ Emili Prado.
Virtudes, funciones y futuro de la TDT en la Sociedad de la Información.
Revista TELOS, nº 57. 2003.

tución de una nueva línea de producción de los entes públicos, como ha hecho la BBC creando la BBC On Line. Es decir, crear un nuevo sector o línea de comunicación, o si se quiere, un nuevo meta media en el que han de converger las diferentes tecnologías y soportes de comunicación: radio, agencias de noticias, vídeo, bases de datos, periodismo electrónico, etc.

La televisión pública en Internet tendría que ejercer un nuevo liderazgo, similar al que ahora se le pide en relación a la industria audiovisual: hacer de motor del sistema público de información en la era digital y de los procesos de convergencia entre sectores como la cultura, la educación, la salud, el bienestar social, etc. Esto significa algo más que participar en la creación de holdings, significa liderar el proceso de coordinación de las diversas instituciones, sobre todo de las públicas, en la gestión de la memoria digital, fuente de la información del futuro.

Advierte Vilches⁷² que "el modelo que se seguirá en la convergencia de televisión e Internet será parecido al que se desarrolló en las redes comerciales de los productos materiales. Sólo que ahora las compañías de las redes producirán, envasarán y comercializarán el tiempo y las experiencias de los propios usuarios".

En definitiva, a las funciones tradicionales de la televisión pública, habría que añadir, en la nueva era digital, otras funciones derivadas de las nuevas circunstancias abiertas por la transformación tecnológica y la globalización propia de la Sociedad de la información. Entre éstas, destacaríamos:

- Función estratégica de desarrollo de las comunicaciones.

⁷² Lorenzo Vilches (2001). La migración digital. Pag. 41. Gedisa editorial. Barcelona.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

- ❑ Función de garantía del acceso universal al servicio de televisión.
- ❑ Función de producción de la información socialmente necesaria.
- ❑ Función de guía y mediación ante la multiplicidad de la oferta de información, asegurando los derechos que recoge el artículo 20 de la Constitución, en su apartado 1, letras a y d, a saber: derechos de expresión, de difusión, a informar y a ser informado.
 - ❑ Función de fomento de la industria audiovisual, asumiendo una filosofía de capital riesgo.
 - ❑ Función de equilibrio y contrapeso a los nuevos oligopolios que dominan la comunicación en España y en el mundo.
 - ❑ Función de motor de los procesos de convergencia entre el sector de la comunicación y otros sectores sociales (cultura, educación, salud, bienestar social, etc.).

Arnanz⁷³ resume la responsabilidad de las televisiones públicas en el nuevo escenario así: "La evolución digital del escenario manifiesta con mayor intensidad algunas de las contradicciones más polémicas de las entidades estatales de difusión, como la definición del interés público, la doble financiación, la legitimidad de algunas prácticas populares de programación, los verdaderos términos de la compensación de las deficiencias del libre mercado o su presunta labor de cohesión social. (...) El repertorio de oportunidades de futuro de los canales públicos es tan amplio como el que corresponde a cualquier jugador importante que se halle en disposición de obtener ventajas de la operación integrada sobre

⁷³ Carlos M. Arnanz. Negocios de televisión. Op. Cit. Pags. 92-93.

la cadena de valor. A partir de una definición social y políticamente consensuada de la identidad y sus objetivos asociados de rentabilidad social, los medios digitales públicos deberían estar presentes en todos los sistemas de distribución y quizá adoptar un papel especialmente activo y ejemplar en la migración hacia la TDT. Si además contribuyen a promover el acceso universal a la nueva televisión y participan activamente en la disolución de la brecha digital, estarán haciendo lo que se espera de ellos sin perjudicar ningún interés (más bien al contrario) del mercado competitivo”.

Como conclusión de conclusiones, Moragas y Prado⁷⁴ sustentan la necesidad de la televisión pública en la era digital en los siguientes argumentos:

- Para garantizar una producción informativa de interés social y no sólo la que responda a los intereses y a las lógicas comerciales.
- Para facilitar el acceso a estos servicios de información a la totalidad de la población sin discriminaciones.
- Para garantizar los valores clásicos de las políticas democráticas de comunicación (pluralismo, acceso, identidad) y, ahora también, para favorecer los procesos de bienestar social.
- Para mantener la garantía del servicio universal de telecomunicaciones.
- Para favorecer la sinergia y planificar el futuro de forma sostenible, en beneficio de la colectividad y no de los intereses coyunturales de las iniciativas privadas sin responsabilidad colectiva.

⁷⁴ Moragas y Prado. Op. cit.

PRIMERA PARTE: El marco general.

VI. La Televisión en el escenario digital.

□ Para mantener, también en la era digital, los espacios públicos de comunicación, como espacios compartidos por todas las personas de una misma sociedad, sin discriminaciones.

Aunque revelando escasa confianza, Bustamante apunta el camino que debiera seguir, poniendo remedio a sus males, en la nueva era digital, las televisiones públicas de nuestro país: "...todo hace pensar que las televisiones públicas españolas, comenzando por TVE, se encuentran tan presas en su crisis política, gerencial y financiera en el mundo analógico que difícilmente son capaces de enfrentarse al desafío digital. El problema es que esta pasividad no puede dejar de mermar el papel de la televisión y del servicio público en el futuro, en cualesquiera escenarios que se barajen.

La recuperación del servicio público exigiría, por el contrario, no sólo la solución de las asignaturas pendientes del mundo analógico, sino también recursos financieros suplementarios y reserva de soportes suficientes, además de una coordinación fuerte de recursos entre todos los canales públicos. RTVE, en concreto, tendría que contar, como Inglaterra, Francia o Alemania, con un múltiplex completo a escala nacional, de la misma forma que los entes autonómicos en su ámbito regional"⁷⁵.

⁷⁵ Enrique Bustamante (coord.) (2002).
Comunicación y cultura en la era digital. Industria, mercados y diversidad en España.
Gedisa. Barcelona. Pag.256.

SEGUNDA PARTE:

El marco financiero.

**VII. Debate jurídico y económico
sobre la financiación.**

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

VII.1. ¿Financiación única o mixta?

En el intenso y prolongado debate sobre la financiación de las televisiones públicas convergen desde el análisis económico a las interpretaciones jurídicas, pasando por los intereses cruzados en mercados competitivos y las posiciones ideológicas de los propios investigadores y de los grupos sociales. Es difícil, por tanto, encontrar una fórmula que concite la aceptación y el reconocimiento unánimes, siendo además diversas y dispares los modelos y las prácticas extendidas por nuestros países de referencia.

Sistemas de financiación que durante años parecían incuestionables (canon, publicidad, subvenciones directas del Estado,...) están sometidos hoy a revisión tanto desde la iniciativa política como desde el ámbito de la investigación más adelantada.

La discusión se centra en si lo más conveniente y ajustado a Derecho, a las economías nacionales y a las condiciones del mercado audiovisual de hoy es la financiación exclusivamente pública de las televisiones públicas o si es admisible la participación de las mismas en la 'tarta' de las inversiones publicitarias (financiación mixta). Sobre esta disyuntiva, el debate aborda también la idoneidad de las distintas modalidades y cuantía de la financiación pública.

Las alternativas serían básicamente las siguientes:

◆ 1: Televisiones públicas financiadas íntegramente por los Presupuestos públicos y televisiones privadas financiadas en el mercado. Es

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

una opción que parte de la concepción original de la televisión pública como servicio público esencial gestionado en régimen de monopolio.

♦ 2: Un mismo modelo de financiación para las televisiones públicas y privadas, siendo similar el producto e idéntico el soporte y el medio de expresión, imágenes, e incluso los contenidos genéricos. De acuerdo con la legislación vigente se podría considerar la obligación de ambas como servicio público esencial (salvo la excepción de la televisión por satélite), gestionado por operadores distintos, públicos y privados.

♦ 3: Televisiones públicas con financiación mixta, a condición de que se regule un procedimiento adecuado para precisar las obligaciones y dotación del servicio público (proporcionalidad), asegurar la transparencia, y evitar la sobrecompensación por los costes incurridos y la competencia desleal, así como limitando el alcance de su actividad comercial.

Parece claro que las dos primeras alternativas presentan muchos inconvenientes de naturaleza administrativa (que diferencia sustancialmente los regímenes y controles de las televisiones públicas y las privadas), política (ligados a la satisfacción por las televisiones públicas de las necesidades democráticas, sociales y culturales de sus naciones o regiones, y a garantías de los derechos a/de la información), fiscal (por las consecuencias que tendrían para las arcas públicas), etc.

Centrándonos en la cuestión central del debate (financiación única o mixta), aparecen en la mesa de la confrontación términos como privilegios, competencia desleal, discriminación, empleados por quienes impropriamente hablan de "la doble financiación".

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

Buhigas Arizcun¹ ofrece una primera interpretación:

“La financiación mixta suele ser la regla general, distribuyéndose, en términos porcentuales y como media, de la forma siguiente: más de un 70% de aportaciones públicas (vía canon o mediante financiación pública directa) y el resto de ingresos publicitarios y comerciales, pero sin interesarse ningún tipo de correlación entre las diferentes fuentes y las actividades que se desarrollan. Con estas consideraciones puedo enlazar con la mal llamada ‘doble financiación’, pretendida por compañías de televisión privadas de España, Portugal y Francia, invocando competencia desleal de las televisiones públicas y violación del principio de no discriminación; no invocada, sin embargo, por compañías de otros países en los que la financiación mixta de las televisiones públicas es un hecho desde hace muchísimos años y donde la convivencia entre televisiones públicas y privadas tiene, en muchos casos, una dilatada experiencia”.

Y añade: “Por mucho que se quiera argumentar, creo que es claro que las funciones teóricas y prácticas de las televisiones privadas y públicas no son las mismas; estas últimas tienen unos compromisos, unos requerimientos que, cuando menos, anulan una pretendida ventaja competencial por unos pretendidos mayores recursos para la adquisición de determinados derechos o programas. Además, entiendo, las televisiones públicas y privadas no están en competencia, sino en concurrencia. Esto, que a veces se identifica, es diferente. Competir es contender dos o más entre sí, aspirando unos y otros con empeño a una misma cosa. Concurrir es juntarse en un mismo lugar o tiempo diferentes personas, sucesos o cosas”².

¹ Juan Buhigas Arizcun. La financiación de las televisiones públicas en España, en Derecho Europeo del Audiovisual. Pag. 286. Madrid, 1997.

² Ibidem, pag. 287.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

El abogado del Estado Hilario Hernández, que fuera secretario general de Radiotelevisión Española, considera que "si la naturaleza y fin de la radiotelevisión pública se reduce a un medio informativo y cultural desprendido de sentido comercial, la vía presupuestaria sería la idónea. Si, por el contrario, se reconoce una gestión pública en competencia, la razón del mercado parece abonar la tesis del menor sacrificio indiscriminado y, por tanto, el olvido del recurso presupuestario. La fórmula mixta que las leyes admiten es hábil y, a mi juicio, suficiente para comprender en las expresiones 'rendimientos', 'ingreso' o 'actividades' los esquemas de la financiación empresarial, pero, aunque sea duro reconocerlo, el 'colchón presupuestario' es demasiado cómodo para prescindir de él y esa es una ventaja que se aviene dudosamente con las reglas del mercado. La preconizada reforma del Estatuto de la Radiotelevisión debería aclarar la dirección de ese medio de comunicación y, con valor, tomar la decisión financiera que la naturaleza de la gestión reclama"³.

Desde una óptica asimismo jurídica, el administrativista Muñoz Machado interpreta que "las quiebras al principio de igualdad en el mercado también son manifiestas. Se deben, fundamentalmente, al reconocimiento de posiciones financieras privilegiadas a favor de las empresas públicas de televisión, que las sitúa en posiciones de ventaja en relación con los canales privados (...). Lo importante es que la financiación privilegiada de los canales públicos de televisión sólo se justifica en la medida en que se destine a misiones de interés general o, dicho en una terminología más habitual, a la programación de servicio público (...). Es inadmisibles que los mismos recursos públicos se utilicen para desarrollar una televisión comercial y competir en el mercado. Mucho peor

³ Hilario Hernández Marqués. Alternativas a la financiación de las televisiones públicas, en Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas. Edita: Ente público RTVV. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

si dicha posición de ventaja se utiliza para obtener ingresos provenientes de los anunciantes en televisión”⁴.

En una línea discursiva que no descarta ninguna hipótesis en el análisis, Perales Albert considera que “en el campo de la televisión (no así en todos los sectores), el interés general y el cumplimiento del servicio público aparecen más asociados a los operadores públicos que a los privados, aunque no hay ninguna norma que haga equivaler servicio público y televisión pública. De hecho, desde el punto de vista comunitario, es teóricamente factible la doble financiación para las televisiones privadas, pues éstas podrían recibir ayudas de la Administración para aquellos programas de servicio público incluidos en sus parrillas”⁵.

El catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga Juan Torres apunta a una nueva intervención del Estado que podría tener consecuencias ‘abandonistas’ para las televisiones públicas:

“Lo que generalmente se conoce como desregulación es más bien una regulación de diferente alcance (o una ‘desestructuración del sector público’, como dice Miége), no menos intervencionista pero en un sentido ordenador radicalmente distinto. No se trata en modo alguno de que el sistema audiovisual pase a orientarse autónomamente (que quede desregulado en sentido estricto) sino de que el Estado establezca las condiciones para que los intereses del capital privado pueden beneficiarse de expectativas de negocio antes inexistentes. Y para lo cual, en ausencia del mecanismo de precios, sigue siendo necesaria una regulación precisa del Estado”.

Y seguidamente añade: “De continuar estas tendencias, el final de

⁴ S. Muñoz Machado. Derecho Europeo del Audiovisual. Introducción, pags. XIX-XXII. Madrid, 1997.

⁵ Alejandro Perales Albert. Televisión y servicio público. Documento de la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Madrid 1999.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

estos procesos de nueva regulación no podrá ser otro que la renuncia del sector público a erigirse en competidor de las emisoras privadas; bien renunciando para ello a los ingresos publicitarios, bien excluyéndose del ámbito de la televisión de pago, bien por no ganar espacio en los mercados intermedios de la creación, la producción y, sobre todo, la distribución”⁶.

La profesora Fernández Soriano, de la Universidad de Málaga, defiende un papel protagonista de la televisión pública: “Por ello, la única forma de arrinconar a la televisión pública en un papel de agente comunicador subsidiario de carácter formativo o cultural es privarla de un sistema de financiación competitivo con el de la televisión y los demás medios de comunicación privados; de ahí que surjan ahora voces abogando por la diferenciación de dos modelos de financiación de la televisión: la publicidad, para los medios privados, y los presupuestos públicos, para la televisión pública. Y ello porque ni desde posiciones doctrinales extremas se atreve nadie a plantear la puesta en marcha de un sistema de financiación mediante canon sobre televisores”⁷.

La publicidad aparece siempre en el centro del agrio debate sobre la financiación de las televisiones públicas. En definitiva, cuando se somete a juicio sumarísimo la financiación mixta (o la ‘doble financiación’, como prefieren llamarla algunos), lo que se está poniendo en discusión es si las televisiones públicas deben tener acceso o no al goloso pastel de la publicidad, o si ésta debe ser ‘patrimonio’ exclusivo de los medios privados.

⁶ Juan Torres López. Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual. *Revista de Economía* nº 10. 1991.

⁷ Emelina Fernández Soriano. La publicidad y su papel en la financiación de las radiotelevisiónes, en *Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas*. Pag. 29. Edita: Ente público RTVV. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

Carmen Calleja invoca a la Constitución Española como título habilitante para las televisiones públicas:

“En relación a la actividad radiotelevisiva que no es servicio público, sino ejercicio de la iniciativa económica pública,... su título legitimador para actuar y para financiarse con la venta de sus productos (publicidad, canon, comercialización de la producción, patrocinios) o por otros ingresos de derecho privado (mecenazgos, etc.) se halla en el artículo 128 de la Constitución, como en el resto de las ocasiones en que nos encontramos una iniciativa empresarial del sector público”⁸.

Según Pérez Ornia y Moral Santín , “no es recomendable que las televisiones públicas se financien exclusivamente con subvención, pues correrán siempre el riesgo de ser cadenas residuales y minoritarias. Igualmente pernicioso sería un sistema de televisión pública financiada exclusivamente con publicidad, pues acaba por desvirtuarse su naturaleza y sus valores y principios de servicio público se debilitan y se hacen más vulnerables.

La televisión pública no puede renunciar, por principio, a la publicidad. Prescindir de la publicidad significaría renunciar a estar presentes en la realidad, en el desarrollo industrial y en el mercado de lo audiovisual. Pero las televisiones no pueden existir sin audiencia y toda televisión pública necesita mantener unos mínimos de audiencia constante para poder sobrevivir en el mercado”⁹.

La publicidad como variable dependiente y determinante de los contenidos refuerza el argumento de quienes abogan por su elimina-

⁸ Carmen Calleja de Pablo. ¿Es legítimo el recurso a los ingresos publicitarios por parte de las televisiones públicas?, en La nueva perspectiva audiovisual. Pag. 217. Ediciones Telemadrid. 1995.

⁹ Jose Ramón Pérez Ornia y José Antonio Moral Santín. La televisión pública: de la crisis de financiación a la redefinición de los signos de identidad. Pag. 28. Ediciones Telemadrid. 1995.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

ción o limitación en las televisiones públicas. Y parece claro que en el esquema actual el protagonismo de la publicidad condiciona la programación y, por tanto, interfiere en la adecuación de los contenidos de la televisión pública a la misión que tienen encomendada.

Por eso Carreras opina que "si estamos de acuerdo en que la programación de calidad puede garantizarse más con la televisión pública que con la privada, convendrán conmigo que fortalecer el sistema de financiación de la televisión pública haciéndola menos dependiente de la publicidad es, socialmente, una defensa ante el condicionamiento de la programación por parte del sector de los anunciantes"¹⁰.

Y Clark trae a colación el ejemplo de EE.UU.: "Las cadenas de televisión americanas obtienen sus ganancias no vendiendo sus programas a los telespectadores, sino vendiendo sectores de espectadores a los anunciantes, y en esta situación quien realmente dirige el negocio es el anunciante. La televisión dominada por los anunciantes significa que éstos prefieren por lo general un producto blando, no polémico, con toda seguridad no susceptible de irritar a cualquier potencial clientela"¹¹.

Sin embargo, la antecitada Fernández Soriano cree que las televisiones públicas tienen mecanismos suficientes para evitar esta servidumbre:

"Incluso considerando que la publicidad supone un despilfarro social de recursos porque impone un incremento del precio de los productos, que se podría destinar a otros fines, su utilización como medio de financiación de la televisión es una forma de reducir la ineficacia de la publicidad, por una parte, y de reducir el costo público, por otra. Y este

¹⁰ Lluís de Carreras i Serra. Financiación de las televisiones públicas y financiación de una programación pública, Pag. 38. Ente público RTVV. 1991.

¹¹ Eric Clark. La publicidad y su poder. Técnicas de provocación al consumo. Colección Sociedad Económica 1989. Editorial Planeta.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

doble objetivo sólo está al alcance de la televisión pública porque a diferencia de la televisión privada, la publicidad financia pero no condiciona la estructura de la programación. Es cierto que desde la televisión pública también puede (y de hecho ocurre) caerse en el vicio de elegir programas susceptibles de captar publicidad, pero la televisión pública tiene la posibilidad y la obligación a través de sus Consejos de Administración, emanados de los Parlamentos, de impedir que la publicidad mande en la programación”¹².

Y añade otra consideración de alcance desde el punto de vista fiscal y su consecuencia social: “Como la publicidad acude a las cadenas en función de la audiencia, toda esa polémica está encubriendo desde mi punto de vista la incapacidad de competir de la televisión privada con las fórmulas actuales de programación. Todo ello sin olvidar que la pretensión de que la financiación de la televisión pública sea exclusivamente presupuestaria es social y políticamente regresiva porque acarrearía un incremento de la presión fiscal que recaería sobre todos los contribuyentes sin darles posibilidad de que éstos elijan o no utilizar el servicio público”.

Linde Paniagua da valor a la publicidad como herramienta asociada al cumplimiento de la misión por parte de las televisiones públicas, que deben tener vocación mayoritaria: “Aunque quizá sea casual y la búsqueda de audiencia en las televisiones públicas tuviera como única causa los ingresos publicitarios que de ella se derivan, puede llegarse a la conclusión de que las televisiones públicas tienen que atender fundamentalmente los gustos de la mayoría, porque en otro caso no se justificaría su naturaleza pública, lo que no quiere decir que no deban respe-

¹² E. Fernández Soriano. 1991. Op. cit. Pag. 29.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

tar y atender los gustos de las minorías. En definitiva la publicidad sería un procedimiento fiable de medición de la audiencia (con todos los factores correctores para cada caso) y, por consiguiente, un procedimiento para verificar el cumplimiento del objetivo de atender los gustos de la mayoría que sería, en una sociedad democrática, la razón de ser de la televisión pública. A mayor audiencia, mayor cumplimiento de los objetivos, y a menor audiencia, menor cumplimiento”¹³.

Abundando en su defensa de la financiación mixta, el propio Linde ofrece otra razón concluyente: “Una financiación exclusivamente pública conduce casi sin remedio, en la práctica, a una excesiva burocratización, al alejamiento del mercado al que se dirige la televisión, a sustituir la lucha por la audiencia y los ingresos publicitarios por la lucha en los despachos para obtener incrementos de las subvenciones. Esa versión determinaría probablemente la excesiva funcionarización y exigiría, en el caso español, por la trascendencia del hecho televisivo, reconstruir el entero edificio audiovisual. Por eso, a mi juicio, esta modalidad, en esta precisa coyuntura histórica, lejos de suponer una tesis avanzada, supondría dar un paso atrás”¹⁴.

Una propuesta dirigida a concretar cómo se puede evitar la dependencia publicitaria de las televisiones públicas es la que plantea el profesor López Lita, reduciendo los ingresos privados al patrocinio y mecenazgo: “Como consecuencia de las valiosas aportaciones que distintos ámbitos han ido surgiendo en los últimos tiempos, aparece la idea de la mayor especialización de canales públicos en cuestiones educativas y culturales, introduciendo ofertas de programas de tal ti-

¹³ E. Linde Paniagua. La financiación de las radiotelevisión y la publicidad, en La nueva perspectiva audiovisual. Pag. 22. Ediciones Telemadrid. 1995.

¹⁴ Ibidem, pag. 24.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

po en las horas de máxima audiencia, para hacer posible una más rica gama de programas que suponga elevar el grado de libertad de elección de la población, actualmente, casi inexistente, dada la similitud de los programas ofrecidos en cada momento. Simultáneamente, el esquema financiero de tales canales debería evolucionar hacia un modelo nada dependiente del mercado publicitario, fundado en una estricta economía de gastos, consecuencia inmediata de la naturaleza de los programas emitidos, en una política de subvenciones desde el sector público y en el recurso al sector privado a través de políticas de patrocinio e incluso de mecenazgo. La limitación de la concurrencia a los mercados publicitarios clásicos de tales canales, asociada a una política equilibrada de contención del gasto en los restantes, tanto públicos como privados, puede contribuir básicamente al logro de una nueva posición de equilibrio, esta vez estable, que pueda obtener de los ingresos publicitarios la adecuada financiación”¹⁵.

Finalmente, en este catálogo de opiniones expertas, es interesante conocer la posición de la Asociación de las Televisiones Comerciales Europeas (ACT), que fijó en un documento su postura sobre el servicio público y sus misiones. No se oponen a la TV pública siempre que se determine con claridad el contenido de su misión y que se asegure que las empresas encargadas de la misma sólo obtendrán una financiación privilegiada en compensación de los gastos en que incurran como consecuencia de las obligaciones específicas de interés público que les sean particularmente impuestas. Para ACT, podría considerarse misión de servicio público las emisiones “at peak wiewing times, given that the public service mission is clearly not fulfilled by

¹⁵ Rafael López Lita. Propuesta de un modelo de financiación de las radiotelevisiones en función de la segmentación de audiencias, en Financiación y publicidad de las radiotelevisiones públicas y privadas. Pag. 84. Edita: Ente público RTVV. 1991.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

broadcasting cultural or educational programmes in the small hours”¹⁶. Aceptan, por tanto, que las televisiones públicas puedan competir con las privadas incluso en las franjas de mayor consumo, prime time, para completar su misión de servicio público.

André Lange¹⁷ compara el crecimiento de los ingresos publicitarios de los organismos de radio y televisión de servicio público europeos con el de las inversiones publicitarias en televisión y radio, como puede analizarse a partir de los datos publicados en 1998 por The European Advertising and Media Forecast.

Con una tasa de crecimiento del 20,7%, los ingresos publicitarios del sector público europeo crecieron claramente con menos rapidez que las inversiones publicitarias en televisión (44%) y en radio (37%). Eso se explica, según Lange, por el hecho de que el servicio público sueco no ha aprovechado del todo la apertura del mercado publicitario en radio y televisión y por el hecho de que los ingresos publicitarios del sector público fueron en retroceso en ese periodo en Alemania, España, Países Bajos, Portugal y se estancaron en Austria. El fuerte crecimiento de Dinamarca se explica por la inclusión a partir de 1997 de los ingresos publicitarios de las estaciones locales asociadas a TV2. En el cuadro siguiente, no aparecen Suecia, por las razones ya explicadas, ni Luxemburgo, una televisión de naturaleza esencialmente europea y comercial.

¹⁶ Asociación de las Televisiones Comerciales Europeas.
“Position paper on redefinition of missions of the public service in the european television sector” .1999.

¹⁷ André Lange. Diversité et divergences dans le financement des organismes de radiotélévision de service public dans l’Union européenne.
Communications & Stratégies, n° 35. Pag. 192. 1.999.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

TOTAL RECURSOS PUBLICITARIOS DEL SECTOR PÚBLICO EN LA UE							CRECIMIENTO DE LAS INVERSIONES PUBLICITARIAS 1997 / 1993	
(En millones de ecus)							TV	Radio
	1993	1994	1995	1996	1997	1997/93		
A	298,3	317,2	302,4	289,4	306,7	2,8%	63%	47%
BE	54,2	83,5	94,5	92,6	95,2	75,5%	85%	15%
DE	643,7	604,6	582,5	619,3	587,1	-8,8%	76%	31%
DK	64,1	66,4	70,1	67,7	142,1	121,6%	9%	9%
ES	583,6	521,1	523,2	517,4	532,1	-8,8%	76%	34%
FI	27,9	37,2	50,9	47,3	47,5	70,0%	28%	1%
FR	435,1	491,7	585,3	629,0	668,7	53,7%	58%	128%
GB	423,2	507,9	540,5	602,6	744,1	75,8%	4%	29%
GR	10,6	17,0	10,7	13,8	14,0	31,9%	52%	36%
IE	82,5	90,0	94,9	103,1	115,9	40,6%	25%	214%
IT	605,5	645,7	619,9	726,1	826,8	36,5%	33%	71%
NL	199,1	230,7	229,6	162,6	157,9	-20,7%	31%	86%
PT	132,7	87,8	75,2	63,0	60,5	-54,4%	89%	1.274%
EUR15	3.560,7	3.701,0	3.779,9	3.933,9	4.298,5	20,7%	44%	37%

Fuente: The European Media and Advertising Forecast, NTC, Henley-on Thames, noviembre 1998.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

VII.2. Supuestos de la financiación pública.

La financiación de la televisión por los presupuestos públicos puede comportar problemas diversos, además de los apuntados al comienzo del epígrafe anterior, en relación con la naturaleza del servicio, su calidad y el nivel de satisfacción colectiva que logra. Hay un riesgo cierto de que los responsables de la gestión no sean capaces o no se esfuercen para identificar y atender las expectativas de los usuarios a la hora de la provisión del servicio para satisfacer la demanda; de que no evalúen con rigor o ignoren el nivel óptimo de los costes asociados a la producción televisiva y, en general, de que no aplique criterios de racionalidad económica a la gestión televisiva. Pero la financiación por los Presupuestos del Estado tiene sus ventajas, según Juan Torres¹⁸:

- ◆ 1: Evita recurrir predominantemente a otros sistemas, especialmente el publicitario, cuyos efectos pueden ser más negativos para la comunicación libre y abierta a todos.
- ◆ 2: Garantiza la producción y emisión de programas que no serían realizados si sólo se atendiera a criterios de rentabilidad.
- ◆ 3: Permite hacer frente a los costes de la descentralización, de la segmentación de la producción y, en suma, de acercar al espectador a las instancias de decisión.

“Cuando la producción y emisión televisiva se financia con la publicidad (necesaria cuando la televisión no sea de pago), la recuperación de la inversión y la realización de beneficios requiere tender a maximizar

¹⁸ J. Torres. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

zar la venta de impactos publicitarios, lo que sólo puede hacerse obteniendo la mayor audiencia posible”, afirma Torres. Y añade que “el objetivo de maximizar la audiencia tiende a banalizar el producto, a emular al de los competidores, a devaluar su calidad, condiciona la programación e impide que está equilibre la información, la cultura y entretenimiento por la necesidad de ‘espectacularizar’ los contenidos para atraer al mayor número posible de telespectadores (clientes potenciales de las marcas publicitadas)”.

Los criterios económicos y financieros ocupan hoy una posición central como baremos para evaluar el rendimiento de la televisión pública, cuestión que ya abordamos en el Capítulo IV.4. La parte más importante del famoso Comité Peacock (1986) sobre la política británica en esta materia, que aparece en el Informe bajo el título de “El Duopolio confortable”, sostenía que ni en la BBC ni en la ITV se aplicaba la suficiente disciplina financiera para mantener los costes bajos. De este diagnóstico derivaron severas recomendaciones, como señala Blumler¹⁹.

El Informe del Comité presidido por el profesor Alan Peacock, que debía revisar la financiación de la BBC, a pesar de pronunciarse contra la introducción de publicidad en los canales de la BBC, arremetía contra el sistema existente calificándolo de “acogedor y excesivamente cómodo duopolio”, cuestionaba el orgullo con que los profesionales hablaban de su historial televisivo y, como recuerda Blumler (Ibidem, pag. 100) proponía la soberanía del consumidor como criterio definitivo y concluyente para la calidad de la televisión. El Informe contemplaba la introducción de un mercado de programaciones competitivas como un paso adelante en el logro de la soberanía del consumidor en materia de televisión, arguyendo que:

¹⁹ J.C. Blumler. Televisión e interés público. Pag. 33. Barcelona, 1993.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

“Es un buen principio general el que todo servicio pensado para el público sea diseñado con miras a promover la satisfacción del mismo. Si dicho principio ha de regir la prestación de un servicio, puede demostrarse que, siempre que se cumplan ciertas condiciones, el público será mejor servido si tiene la capacidad de comprar la cantidad de servicios requeridos a proveedores que compitan por el cliente sobre la base del precio y la calidad. Además, el estímulo competitivo proporciona mayores beneficios al público a través del incentivo presentado para ofrecer servicios nuevos y mejores... El propósito fundamental de la política televisiva debería ser, por consiguiente, el de aumentar tanto la libertad de elección del consumidor como las oportunidades de los productores de programas para ofrecer al público materiales alternativos”²⁰.

La compañía McKinsey sostiene que existe un claro vínculo de la ‘salud’ financiera y el modelo de financiación de las televisiones públicas con la calidad de la programación en los mercados que analizó en su informe realizado para la BBC en 1999, ya citado en capítulos precedentes. Sin embargo, el examen de las fuentes de financiación de los organismos de radio y televisión de servicio público, que ofrecemos en el Capítulo siguiente, pone de manifiesto, como advierte Lange²¹, “una tal variedad de situaciones que todo intento que tendiera a definir el servicio público por la modalidad de financiación estaría destinado a fracasar”.

Algún investigador ha encontrado también correlación entre el modelo de financiación y la cuota de mercado de las televisiones públi-

²⁰ Peacock Committee. Report of the Committee on Financing the BBC. Pag. 28. London. 1986.

²¹ André Lange. Diversité et divergences dans le financement des organismes de radiotélévision de service public dans l’Union européenne. Communications & Strategies, n° 35. Pag. 193. 1999.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

cas. Así, Robert G. Picard²² cree demostrar, en un interesante artículo publicado en 2001, que “las televisiones públicas que dependen de los fondos del Gobierno estarán menos enfocadas a agradar y generar audiencias que a contentar a los Parlamentos mientras las que dependen del canon tienen un incentivo para mantenerse fieles a los intereses y necesidades de su audiencia”.

Para determinar si hay relación entre las fuentes de ingresos y los resultados, Picard estudió los ejemplos de los países europeos, comparando las expectativas de share de cada televisión en su mercado nacional, en función lineal del número de canales existentes (Picard parte de la base de la reducción ‘proporcional y continua’ de cuota que sufre cada canal con la incorporación de uno más al mercado), y anotó los resultados, a modo de grado de cumplimiento de las expectativas (performance), y luego, conociendo los respectivos modelos de financiación, les aplicó el análisis de correlación.

Picard encontró una pequeña relación negativa entre los resultados y la financiación estatal, una altamente negativa relación entre los ingresos por canon y por fondos estatales y otros ingresos, y una cierta pero débil relación entre financiación estatal y financiación por otros ingresos distintos del canon y de los estatales.

²² R.G. Picard. Audience Economics of European Union Public Service Broadcasters (Assessing performance in competitive markets). Media Group, Business Research and Development Centre. Turku School of Economics and Business Administration. Turku (Finland). 2001.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

CORRELACIÓN DE RESULTADOS DE CUOTA DE MERCADO Y FINANCIACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS				
	Resultados	Canon	Financ. Estado	Otros
Resultados	1			
Canon	0.025327	1		
Financ. Estado	-0.26399	-0.71959	1	
Otros	0.100818	-0.93606	0.429259	1

Por otra parte, nos parece muy interesante, en este apartado, incluir la tesis de Bernard Cache²³ que, apoyándose en la teoría del filósofo americano John Rawls²⁴, propone la organización y financiación del servicio público de televisión de la manera siguiente:

♦ **1: Financiación de los costes variables.** La fiscalidad es el medio natural de compensar las desigualdades socioeconómicas que no son toleradas más que en la medida en que ellas maximicen la disposición de 'bienes primeros' por parte de los menos favorecidos.

²³ Bernard Cache. "Rawls regarde la télévision: un système d'évaluation pour le service public", en Médiaspouvoirs, n° 14. París, 1989. Cache es arquitecto EPEL, economista en el BIPE, autor de L'ameublement du territoire, una ensayo filosófico sobre la imagen.

²⁴ En su 'Théorie de la justice' –traducción 1987, Ed. Le Seuil, Collection Empreintes–, Rawls aborda las cuestiones éticas y políticas con toda la precisión que autorizan los conceptos de la ciencia económica y de la filosofía analítica, bajo los dos principios siguientes:
a) la igualdad jurídica de las libertades; y
b) la tolerancia de las desigualdades económicas en tanto que estas desigualdades contribuyan a mejorar la suerte de los menos favorecidos.
Por una parte, apunta a la maximización del bien de los individuos más desfavorecidos y no de la sociedad global; por otra, el bien que pretende maximizar no es una satisfacción de las expectativas, sino la disposición de lo que él llama los 'biens premiers' (entendidos como todo lo que es necesario para la continuidad de un proyecto de vida racional). Lo justo –dice– precede e incluso debe determinar nuestra concepción del bien. El justo puede no ser el mejor de los bienes. Los bienes resultarían de un sistema de precios mientras lo justo es la apuesta del voto.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

♦ **2: Medida de la audiencia.** En la forma de la pregunta ¿es justa o no? En cuanto al destinatario, la pregunta está planteada a los ciudadanos y no a los telespectadores, puesto que es una cuestión de justicia y no de consumo. En cuanto al objeto, la cuestión se plantea sobre la programación global del servicio público y no sobre tal o cual emisión, lo que es conforme a la lógica de disposición y no de consumo. En cuanto a la naturaleza, la cuestión puede ser planteada bajo la forma de un sondeo sobre una muestra representativa a intervalos periódicos.

♦ **3: Gestión de costes variables.** El presupuesto concedido al servicio público está fijado desde el mínimo para lo que concierne a los gastos variables a un porcentaje del presupuesto medio gastado por las cadenas comerciales de difusión nacional. Este porcentaje viene dado por el resultado del voto de justificación, a saber: la fracción de ciudadanos que han juzgado justo disponer de la programación pública. Votar 'no' significa disminuir la carga del impuesto mientras votar 'sí' entraña la aceptación del aumento fiscal consiguiente.

♦ **4: Financiación y presupuesto de los costes fijos.** Se puede considerar financiarlos por una tasa aplicada a los ingresos de las televisiones privadas, reforzada por los ingresos publicitarios obtenidos por la inserción de spots en la programación de servicio público. El montante de los coste fijos se establece por el nivel medio de los costes fijos de las cadenas comerciales de difusión nacional. Esta tasa puede ser considerada como la contrapartida de la 'exacción' que opera el sistema televisual (comprendidos los anunciantes) sobre el tiempo de los telespectadores. Se trataría de una compensación de la 'sangría' operada sobre este bien primario que es el tiempo. A partir

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

del momento en que la televisión moviliza una parte siempre creciente del tiempo de los telespectadores, ésta debe dar a estos últimos la posibilidad de encontrar una compensación por ello. (Compensación que parece justificada por la desproporción que caracteriza al sistema televisual: "gigante sociológico sobre un enano económico", escribían A. Le Diberder et N. Coste-Cerdan. El débil peso económico de las cadenas de televisión en comparación con el número de horas movilizadas por este medio significaría que este tiempo social no es suficientemente valorizado e impondría apelar a una compensación). Es en efecto la única condición en la que las familias como las empresas de televisión aceptarían impuestos y tasas.

◆ **5: Programación.** Liberada del objetivo de maximización de la audiencia, una cadena de servicio público no sólo puede sino que debe ofrecer una programación diferente de la de las cadenas privadas. Además, el sistema de financiación basado en el voto de justificación permite equilibrar las grandes divisiones de la sociedad: "pobres, no instruidos" versus "ricos, instruidos".

Y es asimismo relevante la reflexión de Marc Raboy²⁵, cuando se pregunta "¿De dónde viene el dinero? En primer lugar, si las autoridades políticas, con apoyo público, están preparadas para hacer de la radiodifusión una prioridad, éste vendrá de los fondos colectivos de la sociedad misma. En Canadá, una propuesta reciente estimaba que el déficit en el proyecto de presupuesto recortado de la radiodifusión pública podría ser compensado con la reducción del aumento proyectado para gastos

²⁵ M. Raboy, 1996. Op. cit. 1996. Pag. 14.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

militares en un 1%. Es una cuestión de voluntad política. No se puede eludir la necesidad del subsidio público para el servicio público, pero, incluso así, una gran parte de la financiación requerida puede venir desde dentro del sistema mismo. Si la radiodifusión es reconocida como un servicio público, la redistribución de los beneficios provenientes de la actividad comercial para subvencionar el resto de las actividades es una medida legítima”.

Para terminar este apartado, veamos con detalle las distintas fuentes de financiación de las televisiones públicas en el mundo, de cuya naturaleza y diversidad derivan consecuencias a la hora de su valoración (el asterisco señala las vías de financiación que son utilizadas por alguna empresa pública de televisión en España):

♦ **1: Canon.** Será analizado con más detalle en el epígrafe siguiente. Adelantemos ahora que es la fuente/modalidad más extendida en las televisiones públicas europeas y consiste en el pago directo de los espectadores por hogar o por tenencia de receptores. La recaudación normalmente recae en la propia entidad de televisión o en un organismo creado ad hoc. Es una figura antigua, cuestionada hoy en muchos lugares, donde se están registrando iniciativas tendentes a modificarlo o sustituirlo.

♦ **2: Subvención a la explotación*.** Es la asignación anual efectuada por la Administración competente consignada en los Presupuestos Generales del Estado o, en su caso, de las regiones.

♦ **3: Emisión de deuda pública*.** Del ente o empresa pública, o de la sociedad anónima filial de televisión, para obtener ingresos provenientes del mercado de capital. La Administración Pública competente

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

(el Estado o, en su caso, el Gobierno regional) actúa como avalista, haciéndose cargo de la deuda ante la insolvencia del avalado.

◆ **4: Operaciones de crédito***. Préstamos obtenidos en el mercado de capitales que, generalmente, son avalados por la Administración Pública competente (el Estado o, en su caso, el Gobierno regional), pero sólo presta garantías la propia empresa.

◆ **5: Ayudas directas**. Satisfechas por la Administración competente. Específicas para la financiación de nuevas explotaciones e inversiones que acomete la empresa pública de televisión.

◆ **6: Contratos-programa***. Ayudas públicas vinculadas, en un documento marco, a la producción/emisión de determinados programas audiovisuales que satisfacen compromisos y obligaciones de servicio público.

◆ **7: Publicidad institucional**. Entendida en exclusiva, es una opción de financiación, en lugar de la publicidad comercial, para evitar la competencia directa con otros medios privados. (El Gobierno del Principado de Asturias, en España, trabaja actualmente en la creación del ente de televisión pública autonómica con esta única vía de financiación).

◆ **8: Convenios institucionales***. Para prestar una atención específica a una actividad o acontecimiento de interés público, campañas de fomento o divulgación de asuntos de utilidad social, , etc. que se suscriben ente la cadena de televisión y un organismo oficial o entidad sin ánimo de lucro.

◆ **9: Contribuciones institucionales**. Ayudas y donativos provenientes de instituciones públicas (administraciones locales, universidades,

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

corporaciones profesionales, fundaciones, entidades filantrópicas, etc.) y privadas. (EE.UU.).

◆ **10: Canon sobre Consumo de electricidad.** Canon satisfecho por los ciudadanos sobre un porcentaje del consumo de energía eléctrica en el hogar (Grecia y Turquía).

◆ **11: Canon de operadores.** Pagado por los operadores privados de televisión para financiar el servicio que prestan las entidades públicas (Finlandia).

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

VII.3. El Canon, regla general con excepciones.

Canon, licence fee, redevance o il canone,... el canon es la principal fuente de financiación en las televisiones públicas, especialmente en las europeas, aunque también existe en América, África y Asia (por ejemplo, en la potente NHK japonesa). Se puede definir como una tarifa (una tasa parafiscal sui generis, según Massimo Merola²⁶), que grava la tenencia (que se sobreentiende implica el uso y disfrute) de receptores de televisión y radio, aunque en algunos países se recauda a través de una prima sobre el consumo de energía eléctrica. Es una licencia que el ciudadano paga por acceder al servicio, con independencia del uso del mismo y de su frecuencia.

Las experiencias conocidas permiten precisar el alcance de este sistema de financiación de las televisiones públicas. Lo pagan, como se ha dicho, los usuarios, que posean receptores de televisión, en tanto que potenciales telespectadores en el caso de la televisión. Se paga, según los casos, por aparato o por hogar, periódicamente o sólo en el momento de su adquisición. Se paga por un servicio concreto, la programación, y queda así ligado a una contraprestación, no a una signo de capacidad contributiva como se articuló en algún momento en España al configurarlo como impuesto de lujo.

Su fin concreto es contribuir al funcionamiento de la radiotelevisión pública. Su implantación es técnicamente ardua, exigiendo una organización y gestión compleja y costosa derivadas, sobre todo, del cobro de la tasa y de la investigación de los usuarios 'incumplidores' (la evasión del canon alcanza en algunos casos porcentajes muy notables). El coste

²⁶ M. Merola. Televisión pública y privada en Italia, en Derecho Europeo del Audiovisual. Pag.334. Madrid, 1997.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

de recolectarlo es variable entre el 2,5% de Noruega y Finlandia, el 11% de Italia y el 12% de Irlanda.

El peso del canon sobre la financiación total en aquellos entes públicos que se benefician del mismo va desde el 100% de Japón (para la NHK) y el 96% de Noruega (para NRK) hasta el 42% de Austria (para ORF) y el 52% de Grecia (para ERT).

En cuanto al importe del canon, alcanza en algunos países cifras muy elevadas, como los casi 300 euros equivalentes al año en Islandia. En general, en nuestro entorno europeo oscila entre los algo menos de 100 euros en Italia y los casi 300 euros en Dinamarca, por hogar o aparato, según los casos.

A la vista de los datos e informaciones sobre las entidades públicas de televisión analizadas en nuestra investigación (capítulo siguiente), se puede observar que:

A) Predomina el canon como principal fuente de financiación de las televisiones públicas de la mayoría de los países europeos.

B) Se aprecian, como hemos adelantado, movimientos de cambio en el sistema de canon, pues, a pesar de su gran implantación, no deja de ser un tributo directo muy impopular, de costosa recaudación, y que pierde su sentido original ante el presente y futuro escenario de televisión con multiplicación de la oferta en diversos soportes. Un cambio de la naturaleza jurídica del canon aseguraría a las entidades de televisión unos ingresos igualmente estables y previsibles, pero sin tener que so-

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

portar la 'erosión' de la impopularidad del gravamen directo. La conversión del canon en impuesto indirecto ya se está aplicando en países como Holanda, Bélgica, Portugal y Nueva Zelanda. En el Reino Unido, se baraja la posibilidad de convertir el clásico 'canon por hogar' en tarifas de suscripción por cada televisor. De materializarse ese cambio en el mercado británico, en verdad se estaría inaugurando, a nuestro juicio, la 'era de la televisión pública terrestre de pago'.

C) El canon también lo pagan, en algunos casos, las televisiones privadas como mecanismo de compensación a las televisiones públicas que limitan o prohíben la publicidad en sus emisiones. Esto ocurre en Finlandia, país en el que existe un Fondo (nutrido con las aportaciones económicas de todos los operadores) para sufragar parte de los gastos que supone la producción de programas de televisión de servicio público. Este Fondo también se ha constituido recientemente en Estados Unidos ('Digital Universal Service Fund'), creado como ayuda para que los operadores públicos con menor capacidad financiera (sobre todo los de ámbito local) puedan acometer inversiones en servicios adicionales de televisión digital.

Para Miquel de Moragas, que propone "repensar la televisión pública en el contexto digital"²⁷, abogando por una financiación de origen compuesto, la parte de financiación pública no puede ser un canon, por inviable. Aparte de dificultades administrativas y de competencias, "es –dice– una modalidad obsoleta y difícilmente adaptable al nuevo escenario tecnológico. La fusión de las funciones de los ordenadores y la televisión comportará dificultades insalvables para identificar los equipos sobre los que se

²⁷ M. Moragas y E. Prado, 2001.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

tiene que aplicar el canon. No hay que descartar la recaudación de impuestos finalistas sobre el consumo de comunicación de pago como fórmula para constituir la aportación pública al presupuesto de estas televisiones”.

En opinión de Richeri²⁸, el recurso constituido por el canon representará inevitablemente una cuota decreciente de los recursos totales destinados a la actividad televisiva. Su evolución está bloqueada y su existencia es puesta en cuestión por una serie de observaciones más o menos precisas que, en general, están encontrando una amplia verificación en la opinión pública y política. Entre éstas las más difundidas son:

A) se hace difícil cualquier aumento del canon por el hecho de que se trata de una financiación para-fiscal cuyo nivel depende de decisiones políticas que suscitan críticas porque son impopulares;

B) el canon es una forma de financiación sometida a fuertes críticas también porque favorece a las televisiones públicas excluyéndolas, como en el caso de la BBC inglesa, de una confrontación competitiva que evitaría parasitismos, despilfarros e ineficiencias, o bien distorsionando la concurrencia entre empresas que operan en el mismo mercado publicitario (como ocurre, por ejemplo, en Italia, Francia y Alemania);

C) es cada vez más difícil encontrar una correlación directa entre el pago del canon y el servicio suministrado por las televisiones públicas;

D) la multiplicación de los canales y de las fuentes y la emancipación de la mayor parte del público de las necesidades informativas y culturales debilitan fuertemente las razones de existencia del canon.

²⁸ Richeri, 1994. Op. cit. Pags. 20 y 21.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

Vistas esas consideraciones ya predominantes en Europa a mediados de los 90, el canon, entendido como contribución obligatoria destinada a financiar actividades de servicio público, empieza a ser considerado desde distintos sectores como "una forma arcaica, herencias de una época televisiva ya superada".

"En realidad, el canon televisivo ha llegado a ser una forma de financiación pública indirecta. ¿Por qué digo esto? Porque con la expansión del televisor, principal y más generalizado electrodoméstico del mundo actual, ¿qué diferencia existe en la práctica entre una suerte de tributo, el canon, que todas las familias tienen que pagar en los países en que existe, porque en todos los hogares hay, al menos un televisor, y unas aportaciones públicas directas que, evidentemente, provienen de los tributos que pagan los ciudadanos?. Por ello, comenzar ahora en España con el "clásico" canon por uso y tenencia de aparatos de televisión no tendría lógica de ser, dadas las dificultades de implantación, recaudación y, más que probable, altísima defraudación si no se contara con un costosísimo sistema de control"²⁹.

Para Garnham, "las ventajas que presenta la financiación por canon son: la conexión directa con el consumidor; su naturaleza de tarifa uniforme que reconoce el fenómeno del coste marginal nulo y maximiza el bienestar del consumidor; y la capacidad de proveer una cierta protección de la interferencia gubernativa. Las desventajas principales del canon son cuatro: es regresivo, característica ulteriormente subrayada si la programación satisface más a la familia de renta elevada que a la de renta baja; tiende a producir una baja provisión, es decir, recauda menos ingresos que lo que el consumidor estaría presto a desembolsar por el servicio suministrado si pu-

²⁹ J. Buhigas, Op. cit. Pag. 291.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

diese pagarlo directamente; siendo obligatorio, da al emisor una débil incentivo para satisfacer la exigencia del público en vez de la propia; y deja cualquier oportunidad a la interferencia gubernativa”³⁰.

Contemplando una hipótesis de su introducción en España, Abad³¹ subraya “la complicada implantación, compleja organización para su cobro y para perseguir a los clandestinos”. Y recuerda la reacción de los partidos políticos en 1998 contra la posibilidad de que RTVE pudiera financiarse con un canon³².

Las razones antes apuntadas desaconsejan su implantación en España, según Abad, que se muestra partidario de los denominados “cánones alternativos”, como pueden ser el pago de un sobrepago en la adquisición de un aparato de televisión o vídeo, o una prima sobre el consumo de energía eléctrica. El primero se justificaría por el beneficio de fabricantes, distribuidores y concesionarios (no como impuesto de lujo): lógicamente, no es un ingreso estable porque depende del consumo.

El segundo sistema tiene antecedentes en Chile, Argelia, Grecia Portugal, y está asociado al notable incremento del consumo eléctrico que genera el televisor por el aparato y por los hábitos de los ciudadanos (que tiene encendido el televisor a cualquier hora del día y de la noche). Esta opción tiene la ventaja de su facilidad de cobro a través de las propias empresas eléctricas.

La mejor constatación empírica de la revisión a que está sometida hoy la modalidad de financiación por canon se registra en las iniciativas

³⁰ Nicholas Garnham. *L'economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica*. Istituto di Economia dei Media. Milán. 1994.

³¹ L. Abad Alcalá. *El principio de subsidiariedad aplicado a la televisión de titularidad estatal como servicio público*. Tesis doctoral. Madrid. 1998.

³² *El País*, 14/04/1998.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

adoptadas en países como Reino Unido, Holanda, Bélgica, Nueva Zelanda etc., que están estudiando y aplicando ya en algunos casos otras fórmulas asimiladas a la imposición indirecta.

El caso de Holanda es paradigmático, por haber sido acometida su abolición en un país de gran tradición en la utilización de ese veterano mecanismo de financiación. Una Ley del Reino de Holanda³³ abolió el canon de televisión pagado por los ciudadanos poseedores de receptores de radio y televisión, mediante los cuales accedían a los servicios de radio y televisión pública. La abolición de este canon, cuya última regulación data de 1987, forma parte de la reforma general para la simplificación y modernización del sistema fiscal holandés. Esa reforma fiscal integral es efectiva en Holanda desde el 01/01/2001.

El motivo aducido para instar la abolición ha sido la ineficiencia provocada por las tareas de gestión: el alto coste de gestión y administración generado por la agencia especial de recaudación del canon 'Dienst Omroepbijdragen –DOB–'. El Gobierno holandés ha cuantificado en un mínimo de 27 millones de euros el ahorro anual por la desaparición de esa agencia especial. En sus últimos cinco años de actividad, DOB ocasionó un gasto global de 272,2 millones de euros. Otros motivos de la decisión fueron la pérdida de competitividad de la televisión pública provocada por la reducción de ingresos consiguiente al decremento de audiencia (número de abonados); alto índice de licence dodgers (espectadores fraudulentos que no pagaban el canon); y la irrupción de nuevos soportes tecnológicos que permiten ver la televisión pública sin necesidad de licencia de espectador.

³³ 'Act of 22 December 1999 amending the Media Act 1987 in connection with new rules concerning the funding of public broadcasting (abolition of licence fees)'.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

La financiación de la televisión pública de Holanda ahora se efectúa a través de los Presupuestos Generales del Estado. El Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia consigna una partida presupuestaria anual para financiar (a través de la Autoridad 'Commissariaat voor de Media') la actividad de la Fundación pública NOS (Nederlandse Omroep Stichting), encargada de la prestación del servicio de televisión pública de ámbito estatal a través de las tres cadenas NED. La financiación consignada supone cerca del 70 % del presupuesto de ingresos anuales de NOS. El resto se genera a través de actividades comerciales e industriales.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que pagan anualmente todos los ciudadanos residentes en Holanda soporta la financiación de la televisión pública que, vía Presupuestos, efectúa el Gobierno como agente del Estado.

Con el antiguo sistema de canon los espectadores holandeses pagaban de forma 'directa' por ver la TV pública. Tras la reforma fiscal, teóricamente, no pagan nada por ese concepto. Sin embargo, hay un pago 'encubierto' del servicio de televisión: con el nuevo IRPF nace una suerte imposición indirecta por consumo de TV pública subsumida en un impuesto directo.

Desde un punto de vista jurídico, en Holanda (como en España) el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un impuesto personal; subjetivo, por considerar las circunstancias personales del sujeto pasivo; periódico (no es instantáneo), al tener una continuidad en el tiempo basada en devengo temporal; y directo (no es un impuesto indirecto).

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

Esta última distinción (que parte de estudios económicos –y no de los tributarios– basados en ideas fisiócratas que concebían la riqueza social unida a la propiedad de los recursos naturales) tiene unos perfiles sumamente confusos, como opina la doctrina jurídico-tributaria mayoritaria.

Es indudable que el IRPF es un impuesto directo. Sin embargo, el Gobierno holandés considera los datos estadísticos de consumo de televisión pública por parte de los ciudadanos residentes a la hora de establecer los porcentajes impositivos sobre todos los tramos de tributación del nuevo IRPF. Dicho de otro modo: los nuevos tipos de gravamen del IRPF resultantes de la reforma fiscal de 2001 han sido revisados considerando todas las competencias del Gobierno central (Administración de Justicia, Policía, Obras Públicas, Políticas sociales, fomento de la cultura) y los servicios que presta al ciudadano, entre ellos el servicio de la televisión pública.

En la práctica, la abolición del canon ha dado paso a una implícita imposición ‘indirecta’ (que grava el consumo de TV pública), incluida en el impuesto directo IRPF. El sistema holandés podría estar creando una nueva doctrina al elevar los servicios de comunicación social de televisión pública al grado de gasto público financiado con impuestos.

Al financiar la televisión con el nuevo IRPF se están aplicando (implícitamente) todos los principios y derechos que caracterizan a este impuesto como un tributo basado en la redistribución de la riqueza, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VII. Debate jurídico y económico sobre la financiación.

Al financiar la televisión pública con un mecanismo asociado al IRPF se están considerando también todos los factores que, vía deducciones, dan como resultado un sistema de financiación de la televisión, vía Presupuestos, mediante ingresos por impuestos que pagan progresivamente quienes más tienen y quienes más pueden. Las deducciones que contemplaba el derogado sistema de canon no eran ni tan progresivas ni tan sociales. La impopularidad del pago 'directo' se ha terminado en Holanda.

SEGUNDA PARTE:

El marco financiero.

**VIII. Financiación de televisiones
públicas en el mundo.**

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

VIII.1. Estrategias: distinción y mercado.

El estudio empírico de los sistemas de financiación de las televisiones públicas en el mundo deja ver los cambios que están removiendo los cimientos y la estructura sobre los que se levantaron durante décadas los servicios públicos de radiodifusión.

El final del dominio de los monopolios públicos en Europa, en la década de los 70 pero sobre todo en los 80, fue el punto de partida de un proceso en el que las crisis de identidad y financiera ha obligado a los operadores públicos a plantearse la remodelación de su posición en el mercado audiovisual y su papel en la sociedad. "Las televisiones públicas se enfrentarán así a una conocida disyuntiva que se resolverá con estrategias diferentes en cada país: o el reforzamiento de las notas y funciones del servicio público, con riesgo de marginalidad en el mercado, o la búsqueda de la maximización comercial de su oferta que incrementa aún más su deslegitimación social y política", señala Bustamante¹.

Pero hay que advertir enseguida que en la Unión Europea ha habido en la década de los 90 países (Alemania, Francia, Reino Unido,...) que han reforzado su financiación pública afianzando el modelo de televisión pública con resultados muy aceptables.

Un panorama completamente distinto es el de Estados Unidos, donde, por su tardía aparición y por el sistema imperante, las emisoras públicas, nucleadas en la PBS, como se verá en el siguiente epígrafe, nunca ocuparon de hecho un espacio equivalente, ni mucho menos, al de las networks privadas, sino una posición poco más que marginal.

¹ Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación, op. cit. pag. 169.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Tampoco en América Latina, el sistema público de televisión ha tenido un papel destacable, apuntillado allí donde tuvo algún espacio con procesos de privatización imparable como ocurrió en México, Chile, Argentina, etc. Por su actualidad, es digna de reseña la iniciativa de Colombia encaminada a diseñar, implementar y fortalecer un Sistema Nacional de Televisión Pública² a partir de un intrincado bosque audiovisual en el que de los 16 canales existentes y habilitados en 1996 (con fuerte protagonismo de las empresas privadas) se pasó en 2003 a 992, con un solo "canal de operación pública nacional, un canal institucional, un canal educativo y cultural, dos canales privados nacionales, ocho canales regionales, 31 canales locales sin ánimo de lucro, un canal local con ánimo de lucro, 805 comunidades organizadas, con señales incidentales, 55 comunidades con televisión comunitaria, 85 concesionarios de televisión por suscripción y dos concesionarios de televisión satelital".

La estrategia colombiana pasa por el fortalecimiento (y "cualificación") de los canales regionales de televisión, el apoyo a los operadores locales y comunitarios y la consolidación del Fondo para el Desarrollo de la Televisión (el instrumento diseñado para financiar la televisión de servicio público, que en Colombia es considerada toda la televisión), diversificando las fuentes con recursos provenientes del sector y el Estado y estimulando "aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que adelanten actividades en el ámbito de la televisión pública".

Merece también una mención el modelo chileno. Con los antecedentes de años de televisión universitaria en Chile, su vinculación con el mercado y el poder político, así como las tendencias deficitarias del Es-

² Plan de Desarrollo de la Televisión 2004-2007, elaborado por la Comisión Nacional de Televisión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

tado neoliberal, se rehace el servicio público chileno. Haciendo crítica al fracaso de las políticas nacionales de comunicación de los 70, a la incapacidad de innovar en las entrañas del mercado y bajo la presión única de la audiencia y también de ceder toda acción de los medios a dichas fuerzas, la democracia chilena restaurada tras el régimen de Pinochet se ha esforzado en proponer un nuevo modelo de televisión nacional.

Contrario a la tendencia mundial de sacar del mercado al servicio público, cuya "finalidad se entiende entorpecida por los condicionamientos publicitarios y la necesidad de supervivencia, TVN (Televisión Nacional de Chile) asume como principio esencial su naturaleza de industria cultural autofinanciable. La complejidad tecnológica del medio, las crecientes dependencias de organismos extranjeros proveedores de equipos e instalaciones, la necesidad de inversión social en áreas mucho más importantes que los medios, así como la desvinculación de medios-audiencias con licencia y capital para producir-transmitir al margen del éxito o gusto de la mayoría, son el antecedente de este estilo que asume las contradicciones del mercado y de la televisión pública por igual"³.

"Desde el mercado, se miran los mitos del enfoque libre-empresarial devolviéndole a sus tesis el carácter parcial e interesado que tienen (no-intervención estatal y autorregulación de los mercados a través del rating y la retroalimentación económica como fuerzas de mejoramiento y calidad de los contenidos), obligando a nuevas definiciones tanto políticas como programáticas". La experiencia latinoamericana de los medios estatales es vista también desde el cúmulo de errores que facilitaron su desaparición en países como México donde se han privatizado los canales de la sociedad tras "sonados casos de ineficiencia, corrupción, de-

³ Berlín Villafaña, Irving. Universidad Autónoma de Yucatán, México. "Los medios de servicio público". Revista Latina de Comunicación Social nº 7. 1998.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

bilidad conceptual y descrédito público derivado del control político". Así, la crítica a estos organismos se hace a partir de una reflexión sobre las relaciones economía-cultura desde el lado contrario de la Escuela de Francfort, confirmado el carácter industrial de la cultura en la actualidad y enfatizando el imperativo de conocer las reglas del juego que hacen entrar y permanecer a las empresas dentro del mercado.

"Con el mercado –no sólo en razón del financiamiento, sino como variable de retroalimentación y existencia del medio de comunicación– y contra él, pues se intenta producir reflejando la pluralidad de intereses, contribuyendo al uso creativo e innovador de los géneros y aumentando la capacidad de comunicación de la sociedad enlazando sectores que desean decir con aquéllos que saben cómo hacerlo, se desarrolla en 1994 la Televisión Nacional de Chile. Lo que resulta contradicción insalvable en la mayoría de los organismos estatales de comunicación, es fortaleza para el servicio público chileno. El énfasis estratégico está puesto en los gustos de los oyentes y el autofinanciamiento, la gestión empresarial que garantice la pluridimensionalidad de géneros y contenidos, la independencia del sector gubernamental y el apoyo a la producción independiente con líneas editoriales bien definidas y defendidas", señala Berlín Villafaña.

Para Portales⁴, "este nuevo modelo de televisión pública –no experimentado antes y además innovador en todos los sentidos– ha gozado de un éxito empresarial sin precedentes en la historia de los medios estatales de comunicación. Paradójicamente, mientras mayor ha sido su éxito empresarial, más se le cuestiona la legitimidad de su carácter público, pues las élites cultas reclaman menos superficialidad en una pro-

⁴ D. Portales Cifuentes. Utopías en el mercado. Las producciones del ornitorrinco. Santiago de Chile 1996.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

gramación integrada con demasiados títulos extranjeros, telenovelas y películas hollywoodenses; los medios privados no reconocen su valor de dinamizador interno de la industria, y la innovación programática encuentra poco apoyo en un fondo para la producción independiente sostenido con 20.000 dólares raquíticos. Sin embargo, no deja de ser un modelo interesantísimo de organización y de traducción de las políticas nacionales de comunicación a los nuevos escenarios competitivos del mercado”.

El informe McKinsey.

Un informe de McKinsey&Company para la BBC, datado en enero de 1999⁵, ilustra con suficiente rigor y matices la situación y el horizonte de ‘las televisiones públicas en el mundo’.

“Los mercados televisivos de todo el mundo han cambiado dramáticamente en la última década. La liberalización de los mercados terrestres, el crecimiento de la televisión multicanal y la irrupción de poderosos operadores de televisión de pago han alterado fundamentalmente la dinámica competitiva en muchos mercados. Y, con la llegada de la era digital, hemos de pasar por cambios aún más dramáticos”, sostiene McKinsey, cuyo informe comienza advirtiendo que las televisiones (técnicamente, radiodifusores; coloquialmente, cadenas) de servicio público, en adelante TSP (en inglés, PSBs, public service broadcasters), se crearon en un mundo de uno o dos canales. Como es lógico, la evolución del mercado ha presionado al modelo público y en algunos mercados se ha puesto fundamentalmente en duda su validez.

⁵ ‘Public Service Broadcasters Around the World’.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Periódicamente, la BBC le ha encargado a McKinsey que examine las respuestas de las TSP a estos avances. En la preparación de este informe, se examinaron mercados de cuatro continentes. Para cada mercado, se observaron los participantes y el entorno competitivo, la distinción de la producción, la evolución del mercado, etc. También se observaron la posición de la TSP en términos de audiencia, particularidad y modelo de financiación. Aunque los mercados, y dentro de ellos las TSP, varían significativamente, McKinsey pudo comparar los resultados con los de años anteriores e identificar tendencias y pautas. Asimismo, pudo comparar las estrategias de las diversas TSP a lo largo del tiempo e identificar las características de aquellas TSP que parecían estar mejor preparadas para enfrentarse a los retos de la era digital.

Las lecciones clave del informe de McKinsey son:

Según su estrategia general, las TSP estudiadas se pueden incluir en alguno de estos tres grupos, basados en su estrategia general:

◆ 1: Las que ponen el énfasis en la diferenciación o distinción (distinctiveness⁶) por encima de la cuota de mercado (Ej. PBS norteamericana, ABC australiana). Estas TSP (a menudo forzadas a esta posición por su rendimiento o por su modelo de financiación) han tenido poco impacto sobre las principales cadenas, puesto que no suponen una seria amenaza financiera para la competencia comercial.

◆ 2: Las que ponen el énfasis en la cuota de mercado por encima de la distinción (Ej. RAI, RTVE). Aunque estas TSP gozan del potencial para influir potencialmente en el mercado, en la práctica hay poco que las

⁶ Definida por el porcentaje de factual programming (documentales, perfiles, temas de actualidad, educación, reportajes, etc.), culturales e infantiles.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

diferencia de los operadores financiados comercialmente. La mayoría de TSP de este grupo depende en gran parte de la publicidad.

♦ 3: Una forma de equilibrio entre los dos grupos anteriores (Ej. SVT sueca, ARD alemana). Estas TSP han mantenido una cuota de audiencia significativa al tiempo que conservan un enfoque distintivo y cumplen la función de servicio público.

Una TSP fuerte puede tener un importante papel en los complejos y competitivos mercados televisivos, según McKinsey: en un mundo de muchos canales, una TSP alcanza su máxima eficacia cuando no sólo difunde una programación diferenciadora sino que ejerce presión sobre sus competidores para hacer lo mismo. Aunque la regulación gubernamental de las televisiones comerciales puede conseguir algunos de estos objetivos, McKinsey afirma que el modelo TSP es el enfoque preferible: combina presiones creativas y de mercado sobre las cadenas en pro de alcanzar los objetivos de la sociedad para su mercado televisivo, lo que consigue creando un 'círculo virtuoso' con sus competidores comerciales. Debido a su papel único y a su método de financiación, una TSP puede popularizar nuevos estilos de programación y, por tanto, animar a los canales comerciales a crear sus propios programas distintivos. De esta manera, los índices de audiencia del mercado entero se elevan.

Un ejemplo del Reino Unido ayuda a ilustrar la anterior sentencia. La BBC gasta enormes sumas de dinero y, a menudo, varios años para realizar sugerentes dramas de época altamente valorados como *Pride and Prejudice*. Los canales comerciales competidores, no sólo no le han cedi-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

do el género a la BBC, sino que han creado sus propios dramas de época populares: por ejemplos, *Moll Flanders*, de ITV, y *The Camomile Lawn*, de Channel 4. La competencia entre las tres cadenas aumenta la calidad y refuerza el gusto de la audiencia por el género.

Para poner en marcha este círculo virtuoso, la TSP ha de mantener una audiencia suficiente conservando su distinción con respecto a sus competidores comerciales. Esto es de vital importancia para el beneficio de la audiencia. Sostiene McKinsey que existe un fuerte vínculo entre la salud y el modelo de financiación de la TSP y la calidad global de cada uno de los mercados nacionales de televisión.

Discrepamos, no obstante, como hemos anticipado en el capítulo anterior, de este vínculo determinista que con tanta firmeza establece McKinsey. Porque el examen de las fuentes de financiación de los organismos de radio y televisión de servicio público en Europa pone de manifiesto, como advierte Lange⁷ "una tal variedad de situaciones que todo intento que tendiera a definir el servicio público por la modalidad de financiación estaría destinado a fracasar".

En efecto, el peso de la financiación pública (canon, subvenciones, convenios, etc.) varía –precisa Lange– entre el 96% de Suecia y el 35% de Irlanda, con una media del 67,7% en los países de la UE, donde se aprecia una cierta estabilidad del porcentaje medio de los ingresos públicos sobre los totales ordinarios de los organismos.

Esta estabilidad en las cifras totales medias enmascara la divergencia de las evoluciones nacionales. Mientras que el peso relativo de la financiación pública ha caído ligeramente en Francia (del 67% en 1993

⁷ André Lange. Diversité et divergences dans le financement des organismes de radio-télévision de service public dans l'Union européenne. *Communications & Strategies*, n° 35. 1999.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

al 65% en 1997) y en Italia (del 60 al 56%), disminuyó de manera significativa en España (del 49 al 39%) y en el Reino Unido (del 71 al 66%), mientras que aumentaba en Alemania (del 74 al 78%) y en Portugal (del 35 al 59%, siempre en el periodo señalado).

Importancia relativa de las diversas formas de financiación de los organismos Públicos de radio y televisión en la UE*

1993-1997 - (% sobre ingresos ordinarios)

	1993	1994	1995	1996	1997
■ Fondos públicos	67,7 %	68,7 %	68,9 %	68,3 %	67,7 %
• Canon	62,4 %	60,7 %	61,2 %	60,8 %	61,5 %
• Otros	5,3 %	8,0 %	7,7 %	7,6 %	6,2 %
■ Ingresos comerciales	27,0 %	27,2 %	27,0 %	27,5 %	28,1 %
• Publicidad	19,4 %	19,2 %	19,3 %	19,3 %	19,1 %
• Patrocinios	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %
• Ventas programas	2,7 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %	3,3 %
• Otros	4,4 %	4,4 %	4,3 %	4,6 %	5,1 %
■ Otros	5,3 %	4,1 %	4,1 %	4,2 %	4,2 %

*El estudio de A. Lange abarca a 14 países de la UE, al excluir a Luxemburgo por ser la CLT una televisión de naturaleza esencialmente europea y comercial.

Fuente : Observatorio Europeo de Audiovisual.

Nos parece, por tanto, precipitada la conclusión de McKinsey, siendo tan notable la diferencia de ingresos entre unas TSP y otras, así como los compromisos financieros de unos y otros Estados o Gobiernos con las mismas.

El informe de la repetida consultora detecta, por otro lado, en muchos mercados un reenfoque, en algunos casos renacimiento, de la

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

TSP. El estudio identifica los componentes clave de las estrategias empleadas por estas exitosas TSP 'renacidas':

- A) Claridad de la misión y de la estrategia de programación que les permite el mantenimiento tanto de la audiencia como de su distinción.
- B) Modernización de operaciones, especialmente con vistas a reducir costes.
- C) Crecimiento y desarrollo en nuevas áreas a medida que el mercado evoluciona.

Encuentra, además, "claras evidencias de que el modelo de financiación de una TSP tiene profundas implicaciones para su habilidad en llevar a cabo con éxito estas estrategias".

Como muchas TSP se financian, al menos en parte, a través de la publicidad, el estudio advierte sobre los peligros potenciales de este modelo. "Hemos encontrado pruebas de que cuanto más altas son las cifras de publicidad en proporción a los ingresos totales, menos posibilidades tendrá de ser un servicio público distintivo".

McKinsey señala también que el sistema de financiación por canon proporciona a las cadenas la financiación más estable y de mayor duración, permitiéndoles invertir en programas de mayor riesgo y distinción y en nuevos servicios. Como hemos visto en el capítulo anterior, no es esa la conclusión a la que están llegando muchos países que están replanteando la modalidad del canon.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Y, además, como explica André Lange⁸, el análisis estadístico de las fuentes de financiación no es, evidentemente, más que uno de los elementos del análisis de la economía del servicio público. "Encore faudrait-il comparer la santé financière, les capacités d'investissements et la manière dont les différents organismes entendent affronter les enjeux du siècle prochain: passage au numérique, convergence, stratégies de programmation et de production, sans oublier, bien entendu, ce qui constitue probablement la raison d'être dernière du service public, la promotion du pluralisme".

En efecto, "mirando hacia el futuro, las mejores TSP continuarán adaptándose, evolucionando con el paso a la era digital, como lo han hecho en el mundo multicanal.(...) Las TSP tienen una gran responsabilidad dentro de sus mercados. Son ellas, como precursoras, las que tienen que marcar el paso en las emisiones. Unas TSP saludables pueden en gran medida enriquecer potencialmente sus culturas televisivas y, por extensión, las culturas de sus países", afirma McKinsey.

Las televisiones públicas han tenido que asegurarse de no quedarse atrás por cambios en las nuevas prácticas del mercado. Han tenido que modernizar sus operaciones y reducir sus costes. Las presiones sobre la financiación procedentes del aumento de los costes profesionales y por derechos, y por el aumento restringido en los ingresos hacen de la modernización una obligación para muchas cadenas. Las áreas en las que se han logrado mejoras operacionales incluyen, según McKinsey, un mejor uso de la tecnología, una mejor planificación, un marketing superior, una producción de programación más eficaz, una mejorada flexibilidad del personal y un cambio organizacional, particularmente a través

⁸ A. Lange. Op. cit. pag. 196.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

del uso de mercados internos. Muchas de estas iniciativas se inspiraron en decisiones tomadas por las cadenas comerciales.

Por otra parte, las televisiones públicas han tenido que desarrollar nuevos servicios y promover nuevas tecnologías que proporcionen una plataforma para el crecimiento.

En su estudio sobre la diversidad y divergencias en la financiación de los organismos públicos de radio y televisión en la Unión Europea⁹, acotado en el periodo 1993-97, Lange señala que mientras el crecimiento de los ingresos de los operadores públicos fue del 22,1%, similar al del parque de abonados al cable (21%) y al del mercado del vídeo (22,6%), el correspondiente a las salas de cine fue del 27,5% y el de las inversiones publicitarias en grandes medios alcanzó el 27,7%. Fue la televisión de pago, lógicamente cuando se produce su despegue, la que en dicho periodo registró un incremento más llamativo: con una tasa de crecimiento del número de abonados de un 183%, sin tener todavía en cuenta el desarrollo de los abonados a las plataformas digitales, que fue más rápido a partir de 1997.

⁹ Communications & Strategies, N° 35. 1999. Op. cit. pag. 190.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS RAMAS DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN LA UNIÓN EUROPEA ENTRE 1993 Y 1997						
	Recursos del servicio público	Inversiones publicitarias en grandes medios	Hogares abonados al cable	Abonos a cadenas de pago	Ingresos de salas de cine	Mercado del vídeo
AT	11,6 %	19,4 %	20,9 %	363,0 %	16,3 %	31,0 %
BE	26,0 %	32,2 %	3,8 %	8,8 %	16,1 %	32,3 %
DE	19,4 %	19,7 %	19,1 %	101,2 %	24,0 %	2,2 %
DK	42,7 %	43,3 %	14,0 %	70,6 %	26,8 %	36,0 %
ES	- 13,7 %	4,4 %	207,7 %	106,5 %	30,0 %	13,8 %
FI	26,7 %	59,3 %	16,7 %	19,0 %	27,0 %	63,5 %
FR	28,7 %	17,2 %	85,9 %	163,9 %	14,2 %	26,1 %
GB	45,2 %	55,3 %	203,1 %	348,2 %	60,9 %	37,9 %
GR	37,6 %	31,4 %	--	n.c.	57,4 %	40,7 %
IE	44,5 %	61,6 %	28,9 %	n.c.	53,9 %	33,7 %
IT	16,6 %	22,1 %	--	59,6 %	16,3 %	- 6,5 %
NL	7,4 %	36,3 %	6,7 %	44,6 %	21,5 %	13,0 %
PT	- 30,8 %	53,6 %	3.730,0 %	n.c.	160,3 %	18,6 %
SE	18,8 %	46,4 %	19,0 %	- 23,7 %	8,9 %	54,0 %
EUR15	22,1 %	27,7 %	21,3 %	183,2 %	27,5 %	22,6 %

Fuente: Observatorio Europeo del Audiovisual.

La liberación de espectro procedente de otros usos (fundamentalmente militar) y la creciente penetración de la televisión multicanal – en breve digital– trae tanto oportunidades como amenazas. Varias cadenas han lanzado nuevos servicios en los últimos años del siglo XX y primeros del XXI y han aprovechado la oportunidad para definir más claramente el propósito de los canales individuales (populismo versus más

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

interés minoritario). Además de echar mano de los archivos propios, estos canales suponen una oportunidad para profundizar en la cobertura que hace la televisión pública de un género.

Para Bustamante¹⁰, "parece evidente que una televisión con uno-tres canales como los existentes en Europa difícilmente podrán competir en un mercado multicanal, caracterizado además por la segmentación de los gustos y las audiencias, si no es bajando progresiva e indefectiblemente su peso específico y su capacidad de referencia en el sistema audiovisual".

En este escenario, Garnham¹¹ advierte: "En el escenario multicanal del próximo futuro el share de cada una (de las operadoras) resultará reducido y, en consecuencia, el consumidor sufrirá un incremento del coste horario de la tv que ve. Por esto, sólo la economía más florida podrá permitirse una elección amplia. No el share sino el público potencial llegará a ser importante. La familia que paga el canon y utiliza el servicio público comparará, pensando en términos de oportunidad, el gasto anual con el coste del abono (a una tv de pago). Para garantizar que el canal de servicio público pueda competir en términos de equidad, se deberá fijar el canon teniendo en cuenta la inevitable inflación del coste real en la industria de la radiodifusión, por ejemplo, ligándolo al índice de la industria televisiva".

Siguiendo la estela de este razonamiento, las televisiones públicas europeas han adoptado distintas estrategias, como veremos en el epígrafe siguiente. Indudablemente, han tomado la delantera aquellas que han gozado de cierto grado de consenso político, estabilidad económica y apoyo financiero para encarar los nuevos proyectos que exige el escenario digital.

¹⁰ E. Bustamante, 2003. Op. cit. pag. 185.

¹¹ Nicholas Garnham. L'economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica. Pag. 34. Istituto di Economia dei Media. Milán. 1994.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En términos generales, como señala Bustamante¹², las televisiones públicas han adoptado las siguientes estrategias:

1. Reforzamiento de una oferta multicanal gratuita.
2. Lanzamiento o consolidación general de su experiencia y su cartera de derechos.
3. Participaciones accionariales en las plataformas digitales de pago.
4. Consolidación y diversificación de sus misiones educativas cuando la televisión pública había sido ceñida a este cometido (CPB en EEUU, la Cinquième en Francia o la NHK en Japón).

Desde una visión más global, Campo Vidal¹³ lo analiza así:

“El mapa de la comunicación en todo el mundo se remodela básicamente por la acción de tres factores: el tecnológico, el económico y el político. Sólo la consideración de la acción combinada –y, en algunos casos, simultánea– de los tres factores explica el profundo seísmo que han vivido los medios de comunicación a lo largo del siglo XX. Y de forma especial en su último tercio, como consecuencia de la aparición de nuevos medios –cable, satélite e Internet– y del proceso de liberalización de los conglomerados públicos formados en los años cincuenta en Europa con la llegada de la televisión. Esos nuevos medios, para su aparición, han requerido de una nueva tecnología –básicamente, la digitalización– y de grandes sumas de capital inherentes a las propias exigencias de la industria de la comunicación que, por lo general, requiere capital intensivo y

¹² E. Bustamante, 2003. Op. cit. pags. 186-187.

¹³ Manuel Campo Vidal. Concentración de poder en el mapa mediático español. Tesis doctoral. Facultad de CC. Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

endeudamiento a largo plazo. Esos capitales no han podido ser generados por los negocios tradicionales y, en consecuencia, el sector ha tenido que abrirse a capitales procedentes de otras áreas de la economía atraídos por varias razones: los posibles beneficios en la explotación comercial, la capacidad de influencia en ámbitos políticos y económicos y, además, la constante revalorización del precio de la propiedad de los medios sobrevalorados por la necesidad estratégica de conformar cadenas de periódicos, radios y televisiones locales y regionales”.

“El gigantismo y la integración vertical de los grandes grupos multimedia y transnacionales, y de los mayores agentes de otros sectores, se ha acelerado especialmente en los últimos años en el ámbito de la cultura y la comunicación, amenazando tanto la libre competencia en el mercado como al pluralismo y la diversidad cultural, con el riesgo de una integración discriminatoria entre redes y contenidos”¹⁴.

Como ha apuntado Richeri¹⁵, entre los acontecimientos que caracterizaron el mercado televisivo en Europa y que adquieren relevancia más allá de los confines particulares de cada país, hay que señalar las dos principales fusiones que afectaron a empresas de comunicación europeas y la iniciativa relativa a la televisión digital terrestre.

La primera gran fusión del 2000, cronológicamente, fue la que unió a la sociedad CLT-UFA, controlada por el grupo alemán Bertelsman y por la Compagnie Luxembourgoise de Television, con la sociedad inglesa Pearson, con la que se creó el mayor grupo mediático europeo. La fusión dio lugar al grupo RTL, primer grupo europeo del sector audiovisual, con una facturación de 3.780 millones de euros.

¹⁴ “Por una cultura digital democrática”, en ‘Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital’. VV. AA. Barcelona 2003.

¹⁵ G. Richeri. Evolución y estructura del mercado televisivo en Europa. 2002.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

La CLT-UFA es propietaria absoluta o parcial de 22 emisoras de televisión (algunas de ellas líderes en sus respectivos mercados) y 18 emisoras de radio en once países distintos con una audiencia diaria total de cerca de 150 millones de personas, además de actividades de producción y de corretaje de derechos audiovisuales. Pearson TV, además de tener una fuerte capacidad productiva en el campo audiovisual, con 10.000 horas realizadas en 1999 y un catálogo de 17.500 horas, tiene también participación en tres canales televisivos y un sitio Internet dedicado al entretenimiento.

La segunda fue una fusión por adquisición, nacida de una iniciativa europea, pero con presencia intercontinental, entre el grupo francés Vivendi y el grupo canadiense Seagram. Vivendi, entre sus actividades en el campo de la comunicación, que representan el 60% de su facturación, posee Canal+, importante operador europeo, y la UGC, la principal red de cine francés, además de una fuerte presencia en la industria editorial y multimedia (Havas, Larousse, Nathan, Laffont, Groupes Expansion, Express, etc.), y en las telecomunicaciones fijas y móviles (Cegetel, SFR, etc.) y en Internet (Vizzavi, portal realizado con Vodafone).

Seagram, en el campo de las comunicaciones, ha aportado al grupo importantes actividades en cine y televisión y en la industria musical. Entre las marcas más conocidas figuran, en el sector audiovisual, MCA cine y televisión, Universal Pictures, USA Networks, y en el mercado de la música Universal Music Group, líder mundial de la industria discográfica. La compañía cinematográfica Universal, además de ser una de las principales productoras estadounidenses, posee también el mayor catálogo de cine después de Time Warner. La facturación total del nuevo grupo es de

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

24.500 millones de euros, de los cuales más del 65% proceden de la actividad en el campo de la comunicación.

Contra una opinión muy extendida, que atribuye a las grandes compañías norteamericanas el dominio del negocio mundial de la comunicación y, por tanto, el mayor protagonismo en el fenómeno de la globalización, Picard¹⁶ sostiene que, "en verdad, son compañías no norteamericanas las que dominan las comunicaciones globales, y que la errónea impresión se genera porque estas críticas no separan la propiedad de los productos y contenidos". Este profesor de la Turku School of Economics and Business Administration, Finland, advierte que sólo tres compañías norteamericanas se han globalizado realmente: AOL Time Warner, Walt Disney y Viacom, precisamente dominantes en producción para cine y televisión.

Después de citar a Bertelsmann, como líder mundial entre las compañías editoriales de libros, y a la francesa Vivendi Universal, a la japonesa Sony Corp. y a la australiana News Corp. como adquirentes de señeras compañías USA de la producción y distribución cinematográficas o de la industria musical, concluye señalando que, "aunque la propiedad dominante es crecientemente no norteamericana, los productos y servicios ofrecidos por aquellas firmas se representan como de USA y dominan el comercio global en cine, programas de televisión y sonido (música)".

"La acumulación de enormes carteras de derechos, de técnicas intensivas de marketing que aprovechan el branding digital, de enormes recursos financieros y, más gravemente aún, de redes y sistemas privados y cerrados puede ahogar en el futuro las potencialidades de diversidad real de la era digital. Pero el peligro mayor no es tanto una cultura

¹⁶ Robert G. Picard. The economics and financing of media companies. Pag. 226. Fordham University Press. New York 2002.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

McDonald, sino una domesticación de las creatividades y las identidades culturales nacionales y locales por unas pocas transnacionales”¹⁷.

Preguntándose: *Does Public Broadcasting have a future?*, Karen Siune, director del Danish Institute for Studies in Research and Research Policy (Dinamarca), piensa¹⁸ que “la regulación continuará en Europa respecto a la radiodifusión nacional y nuevos instrumentos de legislación se aplicarán junto a los antiguos. Los cambios de los medios locales jugarían un papel menor que los cambios de los canales comerciales nacionales e internacionales. Cuatro factores se identifican como pilares de la radiodifusión pública nacional: el nivel de apoyo político; una base financiera estable; lealtad y apoyo de los telespectadores; y la reacción de los propios operadores públicos a los cambios. ¿Se adaptarán, aceptarán o perecerán?”.

‘Looking to the future’, Denis McQuail¹⁹ vaticina que “la nueva era de la política (policy, en el sentido de sistema) de los medios de comunicación se caracterizará por más internacionalismo, realismo de mercado, complejidad técnica y administrativa y un importante componente de autorregulación de la industria mediática encaminada a conciliar los intereses públicos, privados y comerciales. La política (en el sentido de gobierno) de los medios de comunicación en el futuro necesitará más que nunca ser informada por una investigación imaginativa e independiente, más que depender, como en el pasado, de principios sustentados ideológicamente y de una fuerte acción política”.

¹⁷ ‘Por una cultura digital democrática’. Op. cit. pg. 16.

¹⁸ Vid. en Denis McQuail and Karen Siune. *Media Policy. Convergence, concentration and commerce*. Pag. 24. Sage, 1998.

¹⁹ *Ibidem*. Pag. 224.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Marc Raboy, de la Universidad de Montreal, coordinó en 1996 un interesante trabajo²⁰ sobre los sistemas públicos de televisión en el siglo XXI, en el que participaron especialistas de todos los confines del mundo, desde Suecia a Japón, desde Canadá a Australia, desde Polonia a la India, desde Gran Bretaña América Latina, tratando de analizar los distintos modelos vigentes a la fecha y su proyección en la próxima centuria.

En el capítulo introductorio ('Public Service Broadcasting in the Context of Globalization') de la obra precitada, Raboy remarca que "un aspecto fundamental de la radiodifusión como servicio público es la universalidad en el acceso. Esto es cada vez más problemático dado que la radiodifusión evoluciona hacia un modelo muy exigente al elegir, análogo al del quiosco, en que se ofrece una variedad de servicios y el consumidor selecciona y paga por elección (sea hombre o mujer). En este contexto es esencial que la radiodifusión pública proporcione, en primer lugar, un servicio de programas generalista disponible para todo el mundo y, a ser posible, gratis para el usuario. Dado que nos movemos hacia un sistema de distribución de a señal cada vez más nuevo y más sofisticado, las autoridades públicas deberán asegurarse de que todo el mundo tengan acceso a los sistemas en los que se suministra el servicio público. Al mismo tiempo, los sistemas tendrán que ser organizados para evitar que se generen situaciones en las que los mejores servicios, los más interesantes, los más provechosos y, últimamente, los más habilitados (autorizados), estén en niveles de radiodifusión "más altos" y a precios que excluyan a los usuarios por razón de su capacidad de pago"²¹.

²⁰ Marc Raboy. Public Broadcasting for the 21st Century. University of Luton Press. 1996.

²¹ Ibidem. Pag. 13. Citado en el Capítulo VII.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Raboy concluye con la siguiente reflexión:

“El tema del servicio público de radiodifusión está en el corazón de la Política de los medios de comunicación. Esto preocupa a aquéllos que atribuyen un propósito (objetivo) social a la comunicación de masas pero asusta el hecho de que semejante misión haya sido puenteadada en el nuevo orden mundial dominado por fuerzas de mercado y tecnológicas im-parables. Pero esta es una visión con miras cortas. El tema del servicio público de radiodifusión reclama nuevos planteamientos que miren más allá de lo obvio y no se encojan ante la desafiante sabiduría recibida. El reto no es defender ningún territorio institucional en particular, como se hace con frecuencia. Se trata de inventar algo nuevo, recordando que el servicio de radiodifusión es ante todo un bien público”²².

²² M. Raboy. Op. cit. pag 14.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

VIII.2. Estudio de sistemas de referencia.

La aplicación de la metodología de esta tesis exigía un estudio de los sistemas de financiación de las televisiones públicas en países de referencia que, para aportar utilidad a nuestra investigación, hemos considerado los pertenecientes a la Unión Europea, América del Norte y Oceanía.

En total, además de España, tratada en el capítulo siguiente, se investigan diecinueve países y más de cuarenta entidades públicas de televisión pertenecientes a los mismos. El criterio seguido para seleccionar los países y operadores públicos de televisión más allá del entorno de la UE ha tenido en cuenta los sistemas políticos, modelos de organización, culturas empresariales e iniciativas de diversificación mercantil de los países más avanzados que pueden aportar experiencias aplicables a España, que es el objetivo de esta Tesis. De ahí el estudio de países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Noruega, además de nuestros socios comunitarios.

Aunque la investigación está centrada en el estudio de los sistemas de financiación vigentes (en algunos casos, en proceso de cambio) en los distintos países analizados, se ha extendido a las diversas arquitecturas empresariales y modelos de negocio implementados por los sistemas públicos de radiodifusión, que les abren nuevas vías, así como a los planes de incorporación a la televisión digital terrestre, que exigirán una aplicación financiera especial o una financiación extraordinaria en los próximos años.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

1 ALEMANIA

La República Federal de Alemania²³ cuenta con dos entidades públicas de televisión terrestre de cobertura estatal: ARD y ZDF.

ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der bundesrepublik Deutschland, Comunidad de Trabajo de los Institutos de Televisión Pública Alemana) fue creada en 1950 tras la asociación de las televisiones públicas de los Länder (Comunidades Autónomas) de Alemania. El Parlamento de cada Land promulga su propia Ley de creación de la Institución Pública de Radiotelevisión de su región (landesrundfunkgesetz), y otra Ley sobre la radiotelevisión privada (Landesmediengesetz). La prestación del servicio público de televisión corresponde a las llamadas 'Instituciones regionales de Radiotelevisión' (Rundfunkstsvertrag).

Estas Instituciones regionales decidieron cooperar para crear una cadena de exclusiva cobertura estatal. Así, a la emisión nacional de ARD, en 1963 los Länder sumaron las emisiones de una nueva cadena: ZDF (Zweites Deutches Fernsehen, Segunda Televisión Alemana).

Tras la reunificación de Alemania, los Länder firmaron en 2001 un nuevo 'Acuerdo Estatal sobre Radiodifusión' que hace las veces de normativa básica de ámbito nacional, regulando aspectos como la financiación, acceso a la publicidad, pluralismo político, etc. El control de la actividad de estas entidades públicas de televisión lo realiza el 'Consejo de Radiotelevisión' (Rundfunkrat) compuesto por grupos sociales y políticos.

La financiación de las entidades públicas de televisión de Alemania

²³ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente de la República Federal de Alemania.
- Estudio 2002 del Institute of European Media. CMT.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.
- Embajada de España en Berlín.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

se obtiene mediante el cobro de un canon pagado por cada hogar alemán; y mediante la participación limitada en el mercado de la publicidad.

El mercado alemán de publicidad en televisión terrestre genera el 61% del total de los ingresos de las cadenas privadas y públicas. La publicidad tanto de las Televisiones públicas como de las privadas es controlada por un órgano regulador (ALM-Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten) que coordina en el ámbito estatal las competencias atribuidas a los Länder. La televisión pública (con sus tres canales terrestres generalistas: ARD, ZDF y el canal de cada Land –hay once televisiones regionales en total–) es líder en audiencia de la televisión en abierto, con una cuota conjunta aproximada del 44% (ARD, un 15%; ZDF, un 14%; y los canales regionales, un 15%). Hay que significar que la cadena –privada– de televisión con más audiencia en Alemania es RTL-1, con un 16% de share²⁴.

Sin embargo, aunque la cuota conjunta de audiencia de las televisiones públicas alemanas es del 44%, sólo pueden participar en el mercado de la publicidad con un 6%. (Como se ve, hay un importante salto, legalmente establecido, entre el llamado share de inversión publicitario y el share de audiencia real).

ARD y ZDF, con el límite del 6% de cuota de mercado, sólo pueden emitir 20 minutos de publicidad en los días laborables; no pueden emitir publicidad a partir de las 20 horas (prime time) en los días laborables; y no pueden emitir publicidad los domingos ni los días de fiesta de ámbito estatal.

Los Canales Públicos terrestres de los Länder (llamados Terceros Canales) tienen prohibida de forma absoluta la emisión de publicidad.

²⁴ Datos de 2002. Fuente: KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En cuanto al sistema de financiación por canon, en Alemania cada propietario de un aparato de radio o televisión tiene que pagar uno mensual (aunque no por los segundos o terceros aparatos que pueda tener por hogar) a la 'Central de Impuestos de Radio y Televisión' (GEZ-Gebühreneinzugszentrale), si bien se excluyen del pago aquellos hogares cuyos 'cabeza de familia' pudieran beneficiarse de una exención (por motivos sociales tasados legalmente, como renta familiar por debajo de determinados niveles, jubilados, discapacitados, etc.). El censo de 1999 (último conocido) cifraba en 37,7 millones el número de hogares alemanes, de los que el 97,4% tenía servicio de televisión (datos del informe IDATE de la Comisión Europea). A partir de una resolución de 1994 del Tribunal Constitucional Alemán –que derivó en el 'Acuerdo entre Länder sobre la financiación de la radiodifusión pública'–, los propios Länder deciden, por unanimidad, la cuantía anual del canon para todo el territorio alemán. Para ello toman en consideración las recomendaciones de una Comisión independiente sobre requerimientos financieros (KEF), cuyos miembros son elegidos por cinco años por los Presidentes de los Länder. El 2% de lo recaudado por canon se destina a las autoridades regionales de radiotelevisión (Rundfunkstaatsvertrag).

En 2000, los ingresos percibidos por las televisiones públicas en concepto de canon ascendieron a un total 3.580 millones de euros (lo que supuso el 34% del volumen de facturación del mercado global –abierto y pago– de la televisión en Alemania). En 2001, para ARD los ingresos por canon representaron el 77% de sus ingresos totales; para ZDF supusieron el 85,5% de su presupuesto. En 2000 el canon de televisión se fijó en 170 euros/año. Con una subida del 14%, en 2003 el canon ascendió a 193,8 euros/año (a razón de 16,15 euros/mes).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

El marco legal de referencia²⁵ permite, además del canon y la publicidad restringida, la obtención de ingresos por venta de derechos de programas y patrocinio, pero no autoriza el endeudamiento como fuente de recursos. En marzo de 2002, la unión de televisiones públicas de Alemania emitió una decisión acerca de la estrategia para la difusión digital (apagón analógico previsto para 2010 gestionado por el Ministerio de Economía y el Bundesländer). En materia de financiación, cabría la posibilidad de acometer un reajuste en el sistema a partir de 2004, incrementando el canon y el apoyo público para dejar de percibir ingresos por publicidad y patrocinio de espacios televisivos. (Esta información –que en su original no incluye más detalles ni precisiones– ha sido facilitada por el *Institute of European Media Law*, de Saarbrücken.)

En resumen, el sistema financiero de la televisión pública alemana está compuesto por las siguientes fuentes:

ALEMANIA		
Financiación	ADR	ZDF
Titular público	Länder alemanes	
Canon	193,8 euros por año y hogar (2003)	
	77% de los ingresos en 2001	85,5% en 2001
Publicidad	Limitada al 6% de cuota de mercado (Prohibida publicidad en TV pública regional)	
	13% de los ingresos en 2001	6,8% en 2001
Otras fuentes (venta de derechos, patrocinios)	10% en 2001	7,7% en 2001

²⁵ El marco legal básico de la televisión alemana está constituido por:

- Sentencia de 28 de febrero de 1961 del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania.
- Ley Marco de 31 de agosto de 1991 de televisión.
- Tratado Estatal de la RFA sobre radiodifusión de enero de 1997.
- Acuerdo Estatal sobre Radiodifusión de 2001.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

2 DINAMARCA

Dinamarca²⁶ cuenta con dos entidades públicas de televisión terrestre: DR, que emite dos cadenas (DR1 y DR 2) con cobertura estatal; y TV2, que emite dos programaciones de ámbito estatal, y otras ocho de cobertura regional. (TV2 abrió el pasado 2002 un proceso de privatización parcial que la convierte en una entidad mixta de televisión pública). Estas dos entidades comparten los ingresos generados por el canon de televisión.

DR (Danmarks Radio - Danish Broadcasting Corporation) es una institución pública independiente controlada por el Ministerio de Cultura (a través del Consejo de Radio y Televisión) y por el Parlamento danés. DRTV1 comenzó a emitir en 1951, incorporándose un segundo canal, DRTV2, en 1996. Entre las dos cadenas suman una media del 31% de cuota de audiencia (frente al 37% de las cadenas de la otra televisión pública TV2). DR cuenta con una reciente regulación legal que entró en vigor el 1 de enero de este año 2003 (Act 1052 of the Danish Radio and Television Broadcasting) pensada para la prestación de nuevos servicios en el entorno digital de TDT. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Desarrollo, y el 'National IT and Telecom Agency (regulador independiente de las comunicaciones electrónicas) se suman a la acción de supervisión que ejerce el Ministerio de Cultura sobre DR, y que se sustancia en un 'contrato-declaración' de cumplimiento de servicios. Esta nueva ley abre la puerta a DR a establecer acuerdos con otras compañías (incluso privadas) para el desarrollo y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

²⁶ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente danesa.
- Información corporativa DR y TV2.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.
- Embajada de España en Copenhague.
- Escuela de Negocios de Copenhague.
- Ministerio de Cultura de Dinamarca.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

cas y de la sociedad del conocimiento en todo tipo de plataformas digitales. También otorga a DR la capacidad de percibir cantidades económicas vía prestación de servicios a terceros, subsidios y ayudas, participación en el accionariado de otras empresas, y 'endeudamiento' (gran novedad), entre otras nuevas fórmulas de obtención de ingresos. En cualquier caso, la nueva Ley –que moderniza la organización y gestión de DR, y la proyecta hacia el desarrollo digital– sigue prohibiendo la emisión de publicidad (que no el patrocinio de programas) en sus emisiones de televisión y en 'las actividades de servicio público que se presten por Internet'. (Esta nueva regulación legal es trasunto del plan gubernamental publicado en junio de 2002 bajo el título 'Calidad, Claridad y Competitividad: Política de medios de comunicación 2002-2006. La televisión en el nuevo entorno de plataformas electrónicas').

DRTV se financia mediante canon e ingresos propios generados por actividades comerciales. El canon de televisión es pagado por los ciudadanos por la tenencia de un televisor en el hogar. En Dinamarca, también lo satisfacen instituciones y compañías empresariales. Según datos referidos a 2002, el número total de licencias ascendía a 2.250.553, lo que representa que el 92% de los hogares daneses cuenta con un televisor con acceso a las programaciones de las distintas televisiones públicas. En el caso danés encontramos un hecho diferencial: el canon no sólo se paga por ver y oír la radiotelevisión pública DRTV y DR radio, y por ver la otra televisión pública danesa TV2; sino también por ver y oír la radiotelevisión pública de cobertura local (agrupadas en la entidad TVDanmark, que también emiten en cadena –con dos programas– consiguiendo una cobertura prácticamente estatal).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Así, el total de ingresos que genera el canon de televisión en Dinamarca se reparte (con datos de 2002) en función de los siguientes porcentajes:

■ DR	82,1%
■ TV2	16,8%
■ Radiotelevisión local	1,1%

La cuantía del canon la fija el Ministerio de Cultura, previo informe preceptivo del Comité de Finanzas del Parlamento danés, para períodos de cuatro años, y es recaudado por DR. En 2003, supone una cantidad de 2.117 coronas danesas por hogar y año, lo que equivale a 284,76 euros. (También se puede pagar canon sólo para DR, a 234,6 euros por hogar y año). El Ministerio de Asuntos Sociales danés establece las causas de exención en el pago del canon.

Con datos de 2001, aportados por la propia entidad pública, DR ingresó un total de 2.900 millones de DKK (coronas danesas), correspondiendo el 89% a ingresos por canon; el 7% por ventas, coproducciones y patrocinio de programas; y el 1% por ingresos generados por división DR Multimedia (los presupuestos de esa división no se financian con ingresos por canon).

En cuanto al capítulo de gastos (también referidos a 2001), DR ejecutó un gasto de 2,4 billones de DKK (arrojando el ejercicio un superávit de 500 millones de coronas danesas = 67,25 millones de euros), distribuido atendiendo a los siguientes conceptos: 2%, de gestión del canon; 1%, gastos comerciales; 4%, distribución de señal; 6%, coro y orquesta de DR;

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

y 87% del gasto en producciones de TV, radio e Internet. (DR está obligada a producir obras cinematográficas con productores daneses –el 21% de la programación debe ser provista por productores independientes–, así como a potenciar las obras de teatro a través de un mínimo de transmisiones anuales. Esta obligación la comparte con el otro operador público TV2. En 2000 destinaron 13 millones de euros a esa obligación).

DRTV requiere un incremento presupuestario de entre 54 y 67 millones de euros para prestar el servicio público de televisión en sistema digital terrestre. Es por ello que DR, con el apoyo de TV2, pide a las autoridades una subida del 25% de la cuantía del canon para poder acometer la expansión de la era digital, y para poder igualar la iniciativa del sector privado danés –satélite, sobre todo– en cuanto al suministro de servicios basados en Internet (hay que advertir que las cadenas satélite danesas emiten desde Londres).

DR tiene cuatro divisiones de organización interna: DR radio, DRTV, DR News y DR Multimedia, siendo esta última (creada en 1998) la encargada tanto de la publicación de libros, revistas, juegos, vídeos, DVD y music-CDs como de la creación, distribución y explotación de contenidos y servicios digitales multiplataforma que DR califica bajo el concepto de servicios de progreso interactivo ‘trimedial’ (Internet, radio y televisión). También ha extendido su acción a la creación y distribución de producciones audiovisuales y servicios digitales para terminales móviles de tercera generación (3G). DR también ingresa por la explotación de la plataforma satélite ‘Scandinavian Channel’, difundida en EE.UU., en cuyo accionariado participa junto a otras entidades públicas de televisión nórdicas.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En resumen, las fuentes de financiación de la televisión pública danesa DR son:

DINAMARCA	
Financiación	DR
Titular público	Institución Independiente controlada por el Ministerio de Cultura y el Parlamento danés
Canon	Participación del 89 % del canon (aprox.)
Publicidad	Prohibida
Otras fuentes	Patrocinios; venta y comercialización de programas y productos; participación en joint ventures en el negocio digital; servicios multimedia

TV2 (TV2 Danmark) rompió el monopolio de DR iniciando sus emisiones en 1988. Constituida en principio como una institución independiente con un Consejo de Administración, compuesto por nueve miembros (seis elegidos por el Ministro de Cultura danés; dos designados por Comités Regionales; y uno nombrado por la propia institución TV2 entre sus empleados), TV2 es ahora una Empresa sociedad anónima con participación privada. Presta el servicio público de televisión mediante la suscripción de un contrato con el Ministerio de Cultura, sujeto a las concretas reglas establecidas en la Ley de 2002. Su acción es controlada por el Consejo de Radio y Televisión. Desde 2000, transmite dos cadenas terrestres de cobertura nacional, una de las cuales es objeto de desconexión

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

temporal (ventanas) en ocho regiones (TV2 Reklame), efectuadas por asociaciones de canales regionales. Las emisiones de TV2 suman una media del 37% de la audiencia de televisión en Dinamarca, lo que la convierten en líder (por encima de la otra televisión pública DR, la privada TV3; y TVDanmark –local–). A TV2 también le resulta de aplicación la ley *Act 1052 of the Danish Radio and Television Broadcasting*²⁷, que la habilita para establecer nuevas sociedades filiales para el desarrollo de televisión digital, o bien participar en el accionariado de otras constituidas. TV2 también puede endeudarse para obtener financiación de sus nuevas actividades, y puede –al igual que DR– percibir cantidades económicas vía prestación de servicios a terceros, subsidios y ayudas públicas para determinadas acciones, etc.

TV2 se financia mediante canon, participación en el mercado de la publicidad y por actividades comerciales.

TV2 percibe en torno al 17% de los ingresos que genera el canon de televisión danés. Ese concepto representa el 20% de su presupuesto total de ingresos, y está destinado a sufragar los gastos que generen los servicios públicos prestados que sean determinados por el Ministerio de Cultura, a través del Consejo de Radio y Televisión.

La contribución económica que aportan los operadores regionales que explotan las ‘ventanas’ de emisión de TV2 tiene un peso específico creciente en los presupuestos de ingresos de la entidad (en 1998 se cifraron en 44 millones de euros). Los ingresos por patrocinio, ventas y operaciones comerciales se suman a los que provienen de nuevos negocios digitales (ejecutados sobre todo en el entorno local y regional) y, muy especialmente, a los que provienen de su participación en el merca-

²⁷ El marco legal básico de la televisión danesa está constituido por:

- Act 1052 of 17 december 2002 of the Danish Radio and Television Broadcasting y
- Broadcasting Act of 1996.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

do de la publicidad (cifrada en un 70% en 1998). La publicidad en televisión de TV2, que en ningún caso puede exceder del 15% de la emisión diaria, está regulada por un Estatuto de Publicidad (incluye normas tanto para las emisiones por ondas hertzianas como satélite y cable), y no puede insertarse durante la emisión de espacios calificados de servicio público. El control de la publicidad está delegado en el Consejo de Radio y Televisión. En la actualidad tiene previsto emitir su segundo canal de televisión de cobertura estatal en sistema TDT, para lo cual TV2 requiere un aumento en el presupuesto de ingresos de unos 34 millones de euros.

En resumen, las fuentes de financiación de la televisión pública danesa TV2 son:

DINAMARCA	
Financiación	TV 2
Titular público	Sociedad Anónima de televisión pública (antigua Empresa Estatal de Responsabilidad Limitada)
Canon	Representa el 20% de sus ingresos totales
Publicidad	Limitada al 15% de la emisión diaria Representa en torno al 70% de los ingresos
Otras fuentes	Ventas, comercialización de productos, negocios digitales

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

3 ITALIA

La República de Italia²⁸ cuenta con una entidad pública de televisión terrestre de cobertura estatal, RAI, que ofrece tres programas terrestres de cobertura estatal: 'Raiuno', 'Raidue' y 'Raitre'.

RAI (Radio Audizioni Italia) es una sociedad anónima de interés nacional de capital público, suscrito en un 99,55% por el Grupo RAI Holding (dependiente del Ministerio del Tesoro) y un 0,45% por la Sociedad Italiana de Autores y Editores. RAI es concesionaria del Estado Italiano para ofrecer el servicio público de televisión hasta el año 2014 (tras la última renovación de la concesión efectuada en 1994). El control de la gestión de la RAI corresponde conjuntamente a la Comisión Parlamentaria de Radiotelevisión del Parlamento italiano y a la 'Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones' (AGCOM, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), que es el órgano independiente regulador de telecomunicaciones y medios de comunicación italianos (competente en materia de contenidos de la televisión pública).

La RAI se financia mediante un canon pagado por los ciudadanos por tenencia de televisores, ayudas públicas por convenio, y por acceso limitado al mercado de la publicidad.

La publicidad genera el 85% del total de ingresos del mercado televisivo italiano (públicas y privadas). Sin embargo, la RAI no es el operador con mayores ingresos en ese mercado (lo es el grupo Mediaset, con el 63% del total), lo que indica la falta de correspondencia entre el

²⁸ Las fuentes utilizada han sido:

- Legislación vigente de la República de Italia.
- Embajada de España en Roma.
- Información corporativa RAI.
- Universidad de Florencia 1999.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.
- Informe IDATE de la Comisión Europea 1999.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

share de inversión y el share de audiencia de la RAI, cifrado este último en torno al 49% (25%, RAIuno; 16%, RAIdue; y 8%, RAItre). La limitación en el acceso a la publicidad explica esta circunstancia, dejando en un 34% la cuota de mercado publicitario a disposición de la RAI. Estas limitaciones se concretan en la imposibilidad de exceder el 4% del tiempo semanal de emisión con publicidad, y el 12% por cada hora de televisión. La media anual de ingresos de la RAI por publicidad se estima en 1.000 millones de euros, y representa en torno al 44% de sus ingresos. La limitación de publicidad (fijada anualmente) compete al Consejo de Ministros italiano que actúa con base en una ley dedicada a las interrupciones publicitarias en televisión (Legge n° 122 de 30 de abril de 1998).

Un dato a tener en cuenta lo encontramos en la Ley 249, de 31 de julio de 1997, de creación de la Autoridad de la comunicación AGCOM, que establece que una de las tres cadenas de RAI (será Raitre) está obligada a dejar de emitir publicidad a partir del 31 de diciembre de 2003. Como vimos, ese programa tiene en torno al 8% de audiencia lo que no supondrá, pues, una merma de ingresos importante.

En cuanto a los ingresos por canon de televisión (la RAI ha dejado de percibir el canon por tenencia de autorradios, por disposición de la Ley Financiera del Estado), en 2000 la RAI obtuvo la mitad de sus ingresos por esa vía con un total de 1.250 millones de euros, lo que supuso el 25% del volumen de facturación global del mercado de la televisión en abierto de Italia. En 2001, el canon de nuevo generó la mitad de sus ingresos, con un 49,7%. Según datos de 1999 (Informe IDATE de la Comisión Europea), en Italia había 20,47 millones de hogares en 1999, de los

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

que el 99% contaba con servicio de televisión (en 1997, la RAI tenía expedidas más de 16 millones de licencias de televisión). Cabe destacar que la RAI está obligada en su contrato concesional a destinar el 20% de lo que recaude por canon a la adquisición de producciones audiovisuales europeas y dibujos animados educativos (obligación establecida por la antes referida Ley de 1998).

El canon de televisión lo abonan los ciudadanos por la mera tenencia del primer televisor. Existen exenciones de pago por motivos sociales. El Ministerio de la Comunicación del Gobierno de Italia es el encargado de fijar la cuantía anual del canon. En 2001 fue de 92,45 euros por hogar y año; en 2002, subió a 93,80 euros. En el año 2003 el canon asciende a 97,10 euros, de los que la Gerencia Financiera asigna el 91,77% al servicio público de televisión que presta la RAI.

Los ingresos públicos de la RAI se completan con los provenientes directamente del Estado²⁹, a través de los Presupuestos Generales, por el cumplimiento de determinados deberes de servicio público contemplados en un Convenio entre las partes (reserva del 5% del total del tiempo de emisión a partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas y asociaciones; emitir con técnicas para sordomudos; o difundir mensajes de interés para la Administración del Estado, entre otros). Estos ingresos públicos vía convenio suponen el 3% de los presupuestos de ingresos de la RAI.

La RAI participa en el accionariado de otros medios televisivos (tiene

²⁹ El marco legal básico de la televisión italiana esta constituido por:

- Ley 223 de 6 de agosto de 1990 de regulación de contenidos audiovisuales y del sistema de radiodifusión público y privado.
- Decreto Presidencial 255 de 27 de marzo de 1992 de desarrollo de la Ley 223 de 1990.
- Ley 206 de 25 junio de 1993 de disposición de la sociedad concesionaria del servicio público de radiotelevisión.
- Ley 650 de 23 de diciembre de 1996 de reorganización de la RAI.
- Ley 249 de 31 de julio de 1997 de creación de la Autoridad de la comunicación y de la regulación de los sectores de la radiodifusión y de las telecomunicaciones.
- Ley núm. 122 de 30 de abril de 1988.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

el 2% de la televisión de pago 'Telepiù' –Canal Plus–), tiene alianzas con equipos deportivos, operaciones de desarrollo internacional (como el proyecto 'RAI Med' de televisión para países ribereños de la cuenca mediterránea), y proyectos de diversificación empresarial en Internet y en torno a la televisión digital terrestre (el apagón analógico está previsto en Italia para 2007). Esos proyectos se han materializado recientemente con la constitución de una serie de sociedades que expanden el Holding RAI. Esas sociedades, que reportan nuevos ingresos al grupo (aunque sus gastos no pueden ser enjugados con cargo al canon televisivo), son 'Sipra' (para gestión de publicidad); 'Raitrade' (gestión comercial y distribución de contenidos); 'Rai Corporation' (expansión internacional y desarrollo corporativo); 'Rai-Sat' (productoras de contenidos audiovisuales digitales); 'RaiCinema' (sociedad para el fomento de la producción cinematográfica y gestión de derechos audiovisuales); 'Rai New Media' (para la creación, comercialización y explotación de contenidos y servicios digitales adicionales de la Sociedad del Conocimiento para nuevas plataformas –televisión digital, móviles 3G, Internet–); 'Rai eri' (sociedad editora de publicaciones de prensa escrita y multimedia –controlada por la Sociedad Italiana de Autores y Editores, accionista de la RAI–); 'Rai Clic tv' (joint venture en la que la RAI participa con las empresas –'e.Biscom', 'Sport Set' y 'RCS'– para la explotación de productos audiovisuales en Internet); y 'Rai Way' (sociedad para el transporte y difusión de las señales de radio y televisión de la RAI. En abril de 2001, ha concluido la venta del 49% de sus acciones, lo que ha reportado 409 millones de euros). Próximamente, se convertirán en sociedades 'Rai Teche' (explotación de archivos audiovisuales de la RAI), y 'Canale Sociale' (con servicios digitales e interactivos de servicio público. Estos servicios serán gratuitos, en contraposición con los de 'Rai Clic tv' que son de pago).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En resumen, el sistema financiero que soporta a la televisión pública italiana está compuesto por las siguientes fuentes:

ITALIA	
Financiación	RAI
Titular público	Sociedad Anónima de interés nacional. 99,55% RAI (dependiente del Ministerio del Tesoro) 0,45% SIAE
Ayudas públicas directas	3% de los ingresos, por Convenio con el Estado
Canon	97,10 euros por año y hogar (en 2003) (supone el 50% de los ingresos)
Publicidad	Limitada 4% tiempo semanal, y 12% por hora (supone el 44% de los ingresos)
Otras fuentes	Patrocinios, venta de programas, etc., 3%

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

4 FINLANDIA

Finlandia³⁰ cuenta con una entidad pública de televisión terrestre, YLE, que emite dos cadenas analógicas de cobertura estatal.

YLE es la compañía pública que presta el servicio público de radio y televisión en Finlandia. Constituida en 1926, 'YLEisradio Oy' es una sociedad anónima pública (el 99,98% de sus acciones son propiedad del Estado; 0.02%, de 'Digita Oy'), adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Gobierno finlandés. Su gestión es controlada por el Consejo de Administración (21 miembros elegidos por el Parlamento entre profesionales del campo de la ciencia, arte, educación, economía y grupos sociales). YLE ofrece dos emisiones analógicas de televisión terrestres (simultáneamente también emiten en digital desde 2002): YLE TV1 y YLE TV2; a las que suma tres nuevas cadenas digitales terrestres: YLE24 (noticias), YLE Teema (cultural), y FST (en lengua sueca); y trece canales de radio. 'Digita Oy' es una empresa subsidiaria de YLE, a la que alquila el servicio de redes para transporte y difusión de las señales de radio y televisión. YLE, que comenzó controlando el 100% de su accionariado, en 2000 era titular del 51% de 'Digita Oy', vendiendo el 49% a la empresa filial de 'France Télécom' TDF (Telediffusion de France, S.A.). En los acuerdos con el operador francés (aprobados por la UE), se incluyó la posibilidad de vender a TDF otro 41% de 'Digita Oy', barajando el mes de julio de 2003 como momento posible para ejecutar la opción, cerrando así el proceso de salida de 'Digita Oy' (que en 2002 tuvo un beneficio de 5,6 millones de euros) del Grupo YLE.

³⁰ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente de Finlandia.
- Embajada de España en Helsinki.
- Información corporativa YLE.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.
- Institute for Information Law University of Amsterdam.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

YLE es un caso único en el dibujo financiero de las televisiones públicas: se financia exclusivamente a través de un sistema dual de canon (uno por hogares, y otro que pagan las televisiones privadas). Es una televisión estatal completamente extra-presupuestaria. En su sistema de financiación (vigente desde 1988) se aprecian elementos que ahora pasan a formar parte de las recomendaciones de la Unión Europea (en su reciente Libro Verde del pasado mayo de 2003) para la financiación de los 'servicios de interés económico general', que es la calificación jurídica otorgada a la televisión pública por la Comisión Europea en su importante Comunicación de 15 de noviembre de 2001. YLE tiene prohibida la emisión de publicidad y el patrocinio de programas, salvo habilitación excepcional por un motivo especial concedida por el Consejo de Estado.

La *Ley Act 745/1998 on the State Television and Radio Fund* regula el dual sistema de financiación por canon. YLE percibe un canon (A) de los ciudadanos (television fee), y otro canon (B) de los operadores privados de televisión (operating licence fee).

(A) 'Television fee':

Es el canon que han de pagar los ciudadanos que usen un televisor para ver las cadenas de YLE. Se paga por hogar, existiendo exenciones por motivos personales, sociales y económicos. La cuantía de este canon la determina anualmente el Consejo de Estado de Finlandia, atendiendo a tres considerandos:

(1) El plan de actuación y necesidades de YLE para cumplir sus funciones estatutarias de servicio público.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

(2) La situación financiera de YLE.

(3) El desarrollo del mercado de la televisión en Finlandia y el posicionamiento competitivo de YLE dentro del mismo. El actual canon de televisión está fijado en 165,15 euros por hogar y año. La Administración encargada de recaudarlo es FICORA (Finnish Communications Regulatory Authority), órgano independiente regulador de las telecomunicaciones y medios de comunicación y electrónicos de Finlandia. Para 2004, se anuncia un canon de 186,60 euros, lo que supondrá un incremento del 13% respecto del actual. Este incremento se justifica en las inversiones y gastos de desarrollo digital de YLE.

(B) 'Operating Licence fee':

Es un canon que tienen que pagar todos los operadores privados de televisión (a partir de 2004 también las radios privadas) de Finlandia. FICORA también administra este FONDO para financiar el servicio público de televisión que presta YLE. Los operadores privados pagarán este canon siempre que su volumen de negocio anual supere los 3,36 millones de euros. La cuantía concreta del canon se determina por un sistema progresivo de porcentajes en función del negocio generado (ingresos por publicidad y patrocinios), al que se le suma otra variable dependiente de las operaciones de adquisiciones de producciones efectuadas por el titular de la licencia de televisión privada. Esta contribución de las televisiones privadas está contemplada tanto en la Ley mencionada arriba como en la propia ley que regula las operaciones que desarrollan las cadenas privadas, *Act 744/1988 on Television and Radio Operations*³¹.

³¹ El marco legal básico de la televisión finlandesa está integrado además por:

- Act 745/1998 on the State Television and Radio Fund.
- Act núm. 1380/1993 on the Finnish Broadcasting Company.
- Act on Yleisradio oy.
- Act núm. 37/2000 adopted on 21 January 2000.
- Act núm. 746/1998 adopted on 9 October 1998.
- Act núm. 340/1995 adopted on 17 March 1995.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

YLE es uno de los operadores públicos de televisión que más apuesta por el proceso de digitalización del sector, desarrollando una estrategia que secunda las tesis comunitarias que ven en las empresas públicas de comunicación instrumentos idóneos para ejecutar ese nuevo concepto generado en el entorno de los debates sobre política del sector público moderna: el concepto de 'Responsabilidad Corporativa Social' (expresión acuñada por Eriikki Liikanen, Comisario de la UE para la Empresa y Sociedad de la Información). Según la nueva lógica que introduce este concepto, "las empresas integran las preocupaciones e intereses sociales y ambientales en sus operaciones de negocio, haciendo de este modo valiosas contribuciones al bienestar social, además de contribuciones que son resultado de su actividad económica. Este concepto viene a demostrar el hecho de que la responsabilidad social puede ser compatible con el éxito financiero de negocio". YLE está realizando una fuerte apuesta por la expansión empresarial en negocios digitales de comunicaciones electrónicas (consciente de la importante vertiente financiera de los servicios en línea como fuentes de ingresos) en detrimento de la hasta ahora 'tradicional' expansión en negocios de producción audiovisual y cinematográfica, cuyos elevados costes, la incertidumbre de resultado, el imprevisible 'coste del talento', y el difícil retorno de inversión, desaconsejan el posicionamiento de la moderna empresa pública de comunicación, según los directivos finlandeses de YLE, que ha de diversificar su acción en el mercado de competencia digital.

Antes de señalar algunas notas de la actividad y acciones de YLE en el negocio digital, hay que destacar que, en el momento presente, la irrupción de la televisión digital terrestre en Finlandia ya está introdu-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ciendo modificaciones de importancia en el dibujo financiero de YLE. En julio de 2002, entró en vigor la reforma de la legislación finlandesa de telecomunicaciones, que trajo consigo una medida de gran repercusión en YLE: para apoyar el desarrollo de la TDT del mercado televisivo, la nueva normativa reduce al 50% el 'Operating Licence fee' que deben abonar los operadores privados analógicos que hayan iniciado su migración digital. La reducción del 'Operating Licence fee' es del 100% para el caso de entrantes operadores privados de televisión que transmitan en digital. Estas reducciones y exenciones se aplicarán hasta el año 2010 (a fines de 2006 está previsto el apagón analógico). Para equilibrar la pérdida de ingresos del operador público, el Gobierno de Finlandia ha anunciado ayudas suplementarias y el aumento anual –a partir de 2005– de la cuantía del canon, que se ha incrementado conforme a la subida de IPC más el 1%, destinando este aumento a la financiación de la migración digital de YLE, la prestación de nuevos servicios de comunicaciones electrónicas para ciudadanos (a los que se extiende la misión de servicio público) y para la producción y explotación de más contenidos y servicios para nuevos canales de distribución: Internet, distribución móvil, vídeo streaming, TDT, etc. YLE ha anunciado que en 2004 su servicio de televisión digital terrestre, y los servicios digitales adicionales que presta, alcanzarán una cobertura del 94% del territorio de Finlandia (actualmente cubre el 74% de la población).

YLE contempla el negocio digital como la más importante fuente de ingresos de las empresas de televisión del futuro, lo que explica su decidida inversión en este emergente subsector industrial, recurriendo para su financiación a incrementos en el canon de televisión y a la parti-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

cipación en *joint ventures* que atenúen el impacto económico que acarrea la puesta en marcha de nuevos negocios.

Desde agosto de 2001 los usuarios finlandeses que pagan el canon están habilitados para recibir tanto las señales de televisión analógicas como las digitales terrestres de YLE, por disposición del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y desde mayo de 2002 ya pueden recibir tanto las emisiones digitales de YLE como las de las cadenas privadas finlandesas, sumando un total de 12 canales reunidos en la plataforma TDT llamada 'DIGITV', gestionada por la empresa 'Digita Oy'.

Como se indicó, se ha abierto el proceso para la salida del Grupo YLE del accionariado de 'Digita Oy'. Con la opción de compra del 41% de sus acciones por parte del operador francés TDF (que ya dispone del 49%), este pasaría a controlar el operador de telecomunicaciones de Finlandia haciéndose con el 90% de su capital, quedando YLE con un 10%. A mediados de julio de 2003, no estaba confirmada la compra. En cualquier caso, 'Digita Oy' es quien gestiona la plataforma 'DIGITV', compartida por la televisión pública y las cadenas privadas finlandesas. Este modelo de explotación de televisión digital terrestre comienza a tener mucho predicamento en Europa (además de Finlandia, sucede en el Reino Unido, Noruega, Francia, Holanda, Austria y en otros países como Nueva Zelanda y Australia).

Además de televisiones públicas y privadas, la plataforma 'DIGITV' ha puesto en marcha un innovador proceso de captación de 'partners' de muy distinta naturaleza (empresas privadas, instituciones, organizaciones) para incorporarlos a este proyecto, con objeto de que sufraguen gastos de implantación y explotación de servicios en línea, a cambio de

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

su participación en el negocio. Una de las primeras entidades en relacionarse con 'DIGITV' ha sido la organización empresarial SAK (Central Organisation of Finnish Trade Unions), que aportará nuevos servicios digitales de televisión basados en la educación y el comercio electrónico (bajo el proyecto NOSCE, subvencionado por programas y líneas de ayuda de la UE). Los socios potenciales de la plataforma tienen a su disposición el sitio www.digitv.fi, convertida en una página multinivel que es, al mismo tiempo, un servicio público de web y una entidad de intranets donde se concentra la información específica para profesionales y empresas.

YLE ha diversificado su estructura con un plan de negocio que atiende a nuevos mercados. A través de su departamento 'YLE Export', desarrolla una importante actividad comercial nacional e internacional centrada en la venta de derechos sobre un catálogo de programas que incluye cortometrajes, series de ficción, documentales, animación para niños y para adultos, espacios educativos, culturales y programas para audiencias infantiles y juveniles. El Grupo YLE se completa con la reciente constitución de la sociedad 'TietoEnator Broadcasting IT Oy' (TE-BIT) dedicada a la realización de auditorías técnicas y jurídicas relacionadas con las tecnologías de la información y la creación de entornos informáticos seguros, securización de sistemas. Es una empresa tecnológica cuyo objetivo es ofertar al sector privado servicios de implementación y desarrollo de aplicaciones TDT; y con la empresa 'Nordmagi Ab', cuyo objeto es la producción audiovisual de programas para niños y jóvenes para las compañías de televisión que operan en los países nórdicos.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En resumen, la televisión pública de Finlandia, YLE, se financia a través de las siguientes fuentes:

FINLANDIA	
Financiación	YLE
Titular público	Sociedad Anónima pública del Estado finlandés
2 tipos de Canon	(1) 'Television fee' 165,15 euros por hogar y año (en 2003) (2) 'Operating Licence fee' porcentaje progresivo a partir de 3,36 millones de euros de volumen de ingresos de cada televisión privada Canon 1 y 2 suponen el 80% de los ingresos Ayudas públicas suplementarias, 10%
Publicidad	Prohibida publicidad y patrocinio
Acciones comerciales	División dedicada a venta y exportación de programas; y filiales de

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

5 IRLANDA

La República de Irlanda³² cuenta con la entidad pública 'Radio Telefís Éireann –RTÉ–' como operador de televisión terrestre de cobertura estatal. Emite dos cadenas: RTÉ1 y 'Network 2'. Un caso especial lo constituye la cadena pública estatal 'Teilifis na Gaeilge –TG4–' (en lengua gaélica), cuyos contenidos y presupuestos son soportados por RTÉ de forma transitoria hasta la plena constitución de TG4 como empresa pública.

Radio Telefís Éireann (RTÉ) es una Corporación pública que presta el servicio público de televisión desde 1961. El control externo de su gestión lo ejerce 'RTÉ Authority', comité compuesto por nueve miembros elegidos por varios Ministerios del Gobierno irlandés –Ministry for Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands, Ministry of Communications, Ministry for Public Enterprise and Ministry of Finances–. El órgano independiente BCI (Broadcasting Commission of Ireland), que ha sustituido al 'Independent Radio and Television Authority –IRTC–', además de controlar la actividad de las televisiones privadas supervisa la conformidad de RTÉ en materia de servicios de televisión digital terrestre, según se dispone en la 'Broadcasting Act, 2001'. Anualmente, esta televisión pública da a conocer a su audiencia una 'Declaración de Compromisos' que asume RTÉ; se trata de una Carta (difundida de forma impresa) en la que explican sus obligaciones de servicio público y detallan su forma de cumplirlas.

RTÉ se financia mediante canon y participación limitada en el mercado de la publicidad.

³² Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente de Irlanda.
- Embajada de España en Dublin.
- Información corporativa RTÉ y TG4.
- Faculty of Law National University of Ireland Galway.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

El Ministerio de Comunicaciones establece la cuantía del canon (no indiciado en IPC), que es recaudado por la Oficina Postal de Irlanda. El canon de 2003 es de 150 euros por hogar y año. Casi el 100% de los hogares irlandeses tienen televisor en color (el canon de TV blanco/negro ha sido suprimido). En 2002, RTÉ ingresó por ese concepto un total 114 millones de euros, frente a los 94 millones de euros de 2001. El incremento se debió a una subida del canon para acometer algunas inversiones de expansión digital de RTÉ y para financiar la otra televisión pública irlandesa, 'Telefís na Gaeilge', vinculada temporalmente. Los ingresos por canon representaron en 2002 el 41% del presupuesto anual de ingresos de RTÉ.

La emisión de publicidad está limitada al 10% del tiempo diario de emisión. En 2002, RTÉ ingresó 123 millones de euros por publicidad (en sus dos cadenas de TV y emisora de radio), lo que suponía el 44,5% de los ingresos totales de ese año (esa cantidad incluye los generados por publicidad en radio). Por otras acciones (cesión/venta de derechos de programas, coproducciones, patrocinios) ingresó en 2002 un total de 16,4 millones de euros; y otros 22,7 millones de euros generados por la filial comercial de RTÉ. Esos dos inputs generaron el 14,5% de los ingresos del grupo público.

En ese año 2002, la programación de televisión de RTÉ1 y Network 2 generó un gasto de 150,5 millones de euros, de los que 30,7 (31,7 millones de euros en 2001) sufragaron las obras audiovisuales realizadas por productoras independientes, cumpliendo así uno de los compromisos del operador público.

En 1998, RTÉ valoró en 890 millones de euros su introducción en la

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

TDT; desde septiembre de 2000, vive un proceso de adaptación a las nuevas demandas del negocio televisivo para dar cumplimiento a sus nuevas obligaciones (incluidas en su Declaración) como proveedor de servicios de la Sociedad de la información y del conocimiento. También puso en marcha un plan de modernización de su arquitectura de organización empresarial, y un plan ajuste de plantilla (actualmente –datos de 2002– el Grupo empresarial cuenta con 1.850 empleados). RTÉ ha aplicado en los últimos años una política de expansión empresarial que se traduce en su participación en otras compañías como ‘New Skies’ o ‘Intelsat’ que operan en las comunicaciones satélite; ‘Telegael Teoranta’, empresa productora de cine (de la que tiene el 24,9% de sus acciones); o ‘Secemie’ (1,12%), dedicada a la edición de noticias para ‘Euronews’. RTÉ asimismo cuenta con una serie de compañías subsidiarias (con 100% de acciones) como son: ‘RTÉ Commercial Enterprises Ltd.’, dedicada a publicaciones y otras acciones comerciales (en 2002, ingresó en las cuentas del Grupo RTÉ un total de 22,7 millones de euros); ‘RTÉ Music Ltd.’, que edita música; ‘Seirbhís Theilifís na Gaeilge Teoranta’, que produce contenidos para TG4; ‘RTÉ Transmission Network Ltd.’, que distribuye señales de radiotelevisión; y ‘Digital Television Transmission Network’, dedicada al desarrollo de contenidos y servicios digitales para plataformas electrónicas.

Esas últimas filiales de RTÉ han sido creadas a partir de la reciente ley *Broadcasting Act, 2001*³³ (de aplicación a todos los operadores) que –sin duda– se convierte en la más avanzada, completa e innovadora norma legal sobre televisión digital de la Unión Europea. Además de abarcar todas las tecnologías de transmisión de televisión (ondas hertzianas,

³³ El marco legal básico de la televisión finlandesa está constituido por:

- Broadcasting Act of 2001.
- Ley 10 de la Autoridad de radiodifusión de 1960.
- Act 20 of Radio and Television, 1988.
- Ley 24 de la radiodifusión de 1988.
- Broadcasting Act of 1990.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

cable, satélite y microondas MMDS), regula (sin intervencionismo, y abriendo puertas al progreso tecnológico) desde la forma de prestación de servicios digitales adicionales e interactivos y la constitución de compañías independientes de gestión de los canales múltiples, hasta la forma de explotación de las Guías Electrónicas de Programación, el contenido de los contratos de servicio público electrónico o los sistemas de autorización y control, supervisados ahora por la re-constituida BCI (Broadcasting Commission of Ireland).

El Capítulo VI del *Broadcasting Act, 2001* (Ley 4 de 14 de marzo de 2001) está dedicado a la configuración legal de la nueva entidad pública de televisión de Irlanda: 'Teilfís na Gaeilge –TG 4–'.

Teilfís na Gaeilge (TG4) es una cadena de cobertura estatal en lengua gaélica, en fase de constitución como Corporación pública. Comenzó sus emisiones 'como tercer canal público' en 1996, siendo regulada –temporalmente– por la legislación de RTÉ (que aporta sus contenidos y soporta parte de sus presupuestos –en 2002 supuso para RTÉ un gasto de 8,7 millones de euros). Otra parte de su financiación proviene de las subvenciones de capital –directas y no reembolsables– que realiza el Tesoro Público del Estado irlandés (en 2002 recibió una subvención de 21,8 millones de euros). TG4 paga cada año 15 millones de euros a productores privados independientes (350 empresas censadas en Irlanda en 2002) para la producción de programas originales en gaélico. Sin embargo, la referida ley de 2001 dibuja un escenario financiero propio para TG4 que evidencia la firme apuesta del Gobierno Irlandés por esta oferta de televisión pública, impregnada de fuerte simbolismo cultural e identitario gaélico. La norma prevé la transformación de TG4 en Corporación públi-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ca independiente en cuanto así lo decida el 'Ministry for Public Enterprise' (con el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones y del Ministerio de Finanzas), y pone a su disposición todas las formas posibles de financiación de una televisión pública (salvo participación en canon, que quedará sólo para financiar RTÉ).

Así, para el sostenimiento de TG4, la normativa prevé subvenciones del Gobierno para sufragar los gastos que conlleve la realización de funciones; contempla la formulación de contratos-programa para fines específicos; permite el acceso de TG4 al mercado de la publicidad (previa autorización del Ministerio), así como la utilización de cualquier fuente obtención de ingresos mediante desarrollo de actividades comerciales; habilita a este operador 'público' a difundir programas y servicios digitales para ciertos miembros de la comunidad mediante fórmulas de 'pago-por-visión' (art. 42.8.b Broadcasting Act, 2001); permite la creación de sociedades filiales; autoriza el endeudamiento de la empresa; promueve la gestión y explotación de derechos de autor y de propiedad intelectual, patentes, licencias, privilegios y concesiones; y, además, habilita a TG4 para editar, distribuir, con o sin precio, todo tipo de revistas, libros, impresos, material sonoro y vídeo en cualquier forma de almacenamiento electrónico que pudiera surgir en el mercado. Es claro que para el Gobierno irlandés importa la carga cultural que inyecta en la sociedad la televisión pública, siendo instrumental (y, por tanto, no-trascendental) la forma de obtener la financiación que haga posible la prestación de esa función social.

En resumen, en cuanto a la entidad pública de televisión RTÉ, sus fuentes de financiación son:

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

IRLANDA	
Financiación	RTÉ
Titular público	República de Irlanda Corporación pública
Canon	150 euros por hogar y año (2003) representó el 41% del presupuesto de 2002
Publicidad	Limitada al 10% de emisión diaria Supuso del 44,5% de los ingresos en 2002 (incluidos ingresos en radio)
Otras fuentes	Gestión de derechos, coproducciones, acciones comerciales Supuso el 14,5% de los ingresos en 2002

Las fuentes de financiación previstas tras la conversión de la televisión pública TG4 en Corporación pública serán:

TG4	IRLANDA
Financiación	TEILIFÍS NA GAEILGE (TG4)
Titular público	Corporación Pública (en constitución) de la República de Irlanda
Canon	No (temporalmente obtiene una parte de los ingresos por canon de RTÉ)
Ayudas públicas	Si Ayudas públicas directas del Estado, y Subvenciones por contratos-programa
Publicidad	Si
Otras fuentes	Todas las existentes, incluso algunas propias de los operadores privados (como pay-per-view)

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

6 REINO UNIDO

El Reino Unido³⁴ cuenta con una entidad pública de televisión terrestre de cobertura estatal, British Broadcasting Corporation, que ofrece tres emisiones en analógico. Asimismo, U.K. cuenta con otra entidad pública de televisión terrestre de cobertura estatal: Channel 4; y con una entidad pública de televisión terrestre de cobertura regional para el País de Gales: Sianel 4 Cymru –S4C–; y Tele G, en Escocia.

BBC es la televisión pública por antonomasia. Es una corporación de derecho público habilitada por la *Royal Charter* (Carta Real) expedida en 1926 por la Corona Británica (válida hasta 2006 –se renueva cada diez años–) para prestar el servicio público de televisión (Home Service), cuyas obligaciones quedan concretadas en el Agreement (Acuerdo) que el Gobierno británico suscribe con la BBC. El control de la gestión de la BBC lo ejerce un organismo interno compuesto por doce gobernadores (elegidos por el Gobierno) que componen la *Board of Governors*. BBC Television ofrece nueve emisiones terrestres de cobertura estatal –tres analógico/digitales y seis digitales en un canal múltiple de TDT–. En simultáneo analógico digital emite: BBC One; BBC Two; y BBC Parliament. En sistema TDT emite: BBC Three-Choice (para jóvenes); BBC Four (cultural); CBBC (niños de 6 a 13 años); Cbeebies (niños menores de 5 años); BBC News 24 (digital); y BBCi (digital, servicios interactivos).

BBC es el principal operador de televisión del Reino Unido, alcanzando el 37% del total de audiencia. Ese porcentaje está referido sólo a las

³⁴ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente del Reino Unido.
- Embajada de España en Londres.
- Información corporativa BBC.
- Información corporativa Channel 4.
- School of Law University of Glasgow.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.
- Informe IDATE de la Comisión Europea 1999.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

dos primeras cadenas de la BBC (las que ofrecen el llamado Home Service: en puridad, el servicio público de televisión de acuerdo con el *Agreement*, correspondiendo un 26% de audiencia a BBC 1, y un 11% a BBC 2).

BBC se financia mediante canon por hogar, y ayudas públicas conforme al *Agreement*³⁵.

'BBC One' y 'BBC Two' (los dos programas de servicio público que emiten en sistema analógico y en digital –hasta la futura migración digital prevista para 2006-2010) tienen prohibida la emisión de publicidad y el patrocinio de programas.

En cuanto al canon (este sólo puede financiar los programas de servicio público de la BBC, incluidos los de los nuevos canales digitales aprobados por el Gobierno en septiembre de 2001), en 2000 por este concepto BBC ingresó 3.978 millones de euros (el 26% del volumen de negocio de la televisión en abierto). En ese año se censaron en el Reino Unido 59 millones de habitantes, con 24 millones de hogares y una tasa de televisores del 98%. Es la propia BBC la que recauda y gestiona el canon por tenencia de televisores (según la ley Broadcasting Act 1990) pero no fija su cuantía. El Gobierno británico decidió incrementar todos los años hasta 2006 el importe del canon un 1,5% por encima del IPC, con la idea de apoyar la financiación de las emisiones digitales de los nuevos canales de la BBC.

Para BBC los ingresos por canon (a los que hay que sumar otras ayudas públicas acordadas en el *Agreement*) suponen anualmente el 75% de su presupuesto de ingresos, percibiendo el 25% restante por acciones comerciales e industriales.

³⁵ El marco legal básico de la televisión de Reino Unido está constituido por:

- Cédula Real (Carta Real) de la Corona Británica de 20 de diciembre de 1926 (última enmienda de 1996 de la Reina Isabel II, válida hasta diciembre de 2006), por la que se otorga el servicio público de televisión a la BBC (British Broadcasting Corporation. British Public Broadcasting for the United Kingdom).
- Ley de Televisión de 1964.
- Ley de Radiodifusión de 1981; de 1990; y de 1996.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En el año 2003, el canon ascendía a 116 libras esterlinas, que equivalían a 168,18 euros para los televisores en color; y a 38,50 libras (55,79 euros) para televisores en blanco y negro. No hay canon para radio. Del pago de este impuesto están exentas las personas mayores de 74 años, discapacitados y otras por motivos sociales, o por consideración de situaciones personales o empresariales (tienen canon reducido estudiantes, hoteles, residencias, segundos hogares, etc.). Actualmente, hay un debate político en UK para reformar el sistema de canon, cuyos ingresos se perfilan insuficientes para mantener la posición competitiva de BBC ante el segmentado mercado audiovisual digital. Una de las propuestas con más apoyo es la que postula la conversión del vigente 'canon pagado por hogar' por un sistema de tarifas de suscripción en las que se pagaría por cada aparato de televisión.

"Servir al pueblo, compitiendo en el mercado comercial" podría ser el lema que sintetiza la acción de la parte industrial de BBC. En 1994, el Gobierno autorizó la expansión y diversificación societaria de BBC creando un nutrido holding en el que unas sociedades son 'clientes' de otras (creando una especie de 'mercado interno' en el que unas empresas BBC compran a otras BBC pero con costes aminorados respecto de los de mercado), posibilitando así el desarrollo de una extraordinaria actividad comercial que genera unas ganancias que son devueltas al Home Service de la BBC:

(1) Colaborando de este modo a su expansión competitiva en el ámbito digital.

(2) Ayudando a financiar los servicios públicos.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

(3) Posibilitando, de paso, que estos ingresos comerciales impidan tener que subir el importe del canon, lo que, además de impopular, podría ocasionar la pérdida de ingresos y audiencia de la BBC en el futuro por no renovación de licencias.

Esta ramificación societaria se concreta en la constitución de las siguientes compañías filiales comerciales de la BBC:

□ **BBC Worldwide Ltd.** Coproduce dos canales con el Grupo Pearson difundidos en el extranjero: BBC World y BBC Prime. También participa en la sociedad UKTV, junto a la empresa Flextech (controlada por Cable Telewest), para producir canales temáticos digitales como UK Horizon, UK Style, UK Play o UK Gold. Estos canales, que BBC produce mediante *joint venture* con otras compañías, no pueden financiarse con cargo al canon, generando sus propios ingresos mediante publicidad, cuotas de abono, ingresos por nuevos negocios digitales e interactivos, etc. Sin embargo, los beneficios netos que BBC pueda obtener por estas explotaciones sí puede destinarlos a financiar los canales del Home Service de televisión pública. 'BBC Worldwide Ltd.' también comercializa todo tipo de productos relacionados con los programas y contenidos de la BBC (vende desde muñecos y mascotas de los personajes de TV –teletubies, dinosaus, Tweenies, Weakest Link, The Blue Planet– hasta Compact Disc, DVD, VHS, libros, revistas, souvenirs, merchandising etc. etc.). La acción comercial de esta filial –desarrollada en los más importantes mercados del mundo– reportó a BBC en el período 2001-2002 un cash-flow de 153,6 millones de euros (106 millones de libras esterlinas). Para el período 2006/2007 prevén que los negocios de esta compañía reporten a BBC unos 305 millones de euros (210 millones de libras esterlinas).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

□ **BBC Ventures Group.** Se creó en febrero de 2002 y explota negocios business-to-business, distribución de contenidos para plataformas multimedia, y tecnologías de protección de derechos de propiedad intelectual. Pasó de un resultado de pérdidas en 2000/2001 (13 millones de euros) a beneficios en 2001/2002 (18,3 millones de euros) revertidos a BBC.

□ **BBC Resources Ltd.** Se dedica a ofrecer servicios logísticos, técnicos, operativos y recursos para la producción audiovisual (incluye desde estudios hasta localizaciones, diseño, postproducción, atrezzo) para grandes eventos y espectáculos multitudinarios. Establece acuerdos con otras empresas del sector para acometer coproducciones.

□ **BBC Technology Ltd.** Ofrece soluciones tecnológicas e informáticas a otros medios de comunicación, y comercializa aplicaciones interactivas de televisión digital, y soluciones de comunicaciones a móviles de tercera generación. En 2002, contribuyó a las cuentas de BBC con un total de 23,2 millones de euros.

□ **BBC Broadcast Ltd.** Inició su actividad en abril de 2002 y ofrece a otros medios una amplia gama de servicios multiplataforma relacionados con la planificación estratégica de servicios digitales, aplicaciones de comunicaciones electrónicas, o aplicaciones para prestar servicios de audiodescripción de programas y lenguaje de signos.

□ **BBC Vecta Ltd.** Se dedica a la explotación comercial de derechos de propiedad intelectual.

□ **BBC Monitoring Ltd.** Aporta a otras empresas servicios de noticias e informaciones.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

- **BBC International Unit Ltd.** Ofrece servicios logísticos y técnicos a los medios que difunden desde UK.
- **BBC Training and Development Ltd.** Desarrolla cursos de formación para individuos, empresas e industrias relacionadas con la comunicación.
- **beeb.net.** Es un proveedor de acceso a Internet; y bbcshop.com, bbccanadashop.com y bbcamericashop.com son portales de Internet de BBC dedicados al comercio electrónico.

BBC ha entrado de lleno en la televisión digital terrestre explotando sus nuevas emisiones en un canal múltiple digital TDT, y participando en el proyecto *Freeview*. Es una plataforma de acceso gratuito de TDT que ofrece más de 30 canales de televisión, radio y servicios digitales adicionales e interactivos. *Freeview* está explotada por la compañía DTV Services Ltd., que cuenta con los siguientes accionistas: los grupos multimedia privados 'Crown Castle International' y BSkyB, el operador de telecomunicaciones British Telecom BT, y la corporación pública BBC. Buena parte de los servicios que requiere la plataforma *Freeview* son contratados a las empresas filiales de BBC.

En resumen, el sistema financiero que soporta a la televisión pública británica BBC está compuesto por las siguientes fuentes:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

REINO UNIDO	
Financiación	BBC
Titular público	Estado Británico Department of National Heritage
Canon	168,18 euros por hogar y año (2003) supone (junto a las ayudas públicas) el 75% de ingresos
Publicidad y patrocinio	Prohibidos
Actividades comerciales	Desarrolladas por un Holding empresarial Aporta el 25% del presupuesto de ingresos

Channel 4, por su parte, es una corporación pública de televisión que tiene asignadas determinadas funciones y misiones de servicio público. No recibe financiación estatal. Emite en virtud de una Licencia de televisión otorgada por la Independent Television Commission (ITC, el órgano regulador de la televisión privada) pero que no está sujeta a concurso y, por tanto, no caduca. ITC controla su actividad.

Channel 4 se financia exclusivamente por medio de publicidad, patrocinio y actividades comerciales. En el mercado publicitario participa captando cerca del 20% del volumen total de éste (1.430 millones de euros en 2000), a pesar de tener una audiencia cifrada en el 12%. Estos ingresos por publicidad vienen a suponer el 78% del presupuesto de la cadena. Sin embargo, C4 también se beneficia de mecanismos de financiación que provienen de organizaciones sociales, grupos de inte-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

reses, etc., que realizan aportaciones a cambio de tratamiento en los contenidos televisivos de la cadena. Los responsables de esta televisión pública han marcado los años 2003 y 2004 como decisivos para asegurar su funcionamiento competitivo. Señalan las dificultades que implica ofrecer una programación de servicio público sin ayudas del Estado, lo que asocia su continuidad al éxito comercial. Éxito que se encarece al apostar por proyectos de programas de alto riesgo cultural, y por ofrecer una programación educativa, distinta, que provoca el pensamiento inteligente de los espectadores –dicen– y culturalmente diversa. Channel 4 es así una televisión pública que se puede calificar de ‘disidente’ y provocativa que pretende aportar al debate democrático nuevos elementos para una Gran Bretaña moderna, y relacionándose con los más vanguardistas de los productores independientes. Pero estos objetivos se compaginan mal con la búsqueda de una presencia coherente y sostenible en el escenario multicanal que ya vive UK, con una BBC cada vez más comercial y una competencia privada que deja poco margen de ingresos publicitarios. Estas valoraciones, realizadas por los responsables de esta televisión pública –de financiación exclusivamente publicitaria y comercial–, ponen de relieve la inviabilidad de supeditar una programación de servicio público (con contenidos de calidad) al éxito comercial, pues no genera los ingresos suficientes para alcanzar estabilidad financiera, no pudiendo, en consecuencia, asumir proyectos audiovisuales que impliquen cierto “riesgo cultural”.

Channel 4 intenta generar nuevas fuentes de ingresos, y para ello produce otras emisiones –además de la principal– como los canales digitales ‘Film Four’ (televisión de pago) y ‘E4’, que explota en plataformas

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

digitales (ITV Digital), y creando filiales en campos con nuevos horizontes de negocio; es el caso de '4Ventures Ltd.', compañía del grupo Channel 4 dedicada a la creación de contenidos digitales multiplataforma y multicanal, comercio electrónico, explotación de derechos de autor en el entorno digital, e-learning, y cine digital.

The Office of Communications, **OFCOM**, es la nueva autoridad de medios audiovisuales del Reino Unido tras la extinción del antiguo regulador ITC (Independent Television Commission) en diciembre de 2003. **OFCOM** asume las competencias audiovisuales que eran gestionadas por otras entidades a las que reemplaza:

- BSC, Broadcasting Standards Commission.
- ITC, Independent Television Commission.
- OFTEL, the Radio Authority and the Radiocommunications Agency.

De este modo, UK sigue la tendencia imperante en Europa de 'concentrar' en un solo ente todo lo relativo a la gestión, control y administración de las partes que conforman un todo: las comunicaciones electrónicas (al contrario que en España, donde a la dualidad administrativa que componen el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se ha sumado ahora un nuevo ente, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, que complica la burocracia, dificulta la gestión ágil y dinámica e incrementa costes administrativos).

OFCOM propondrá la revisión del modelo de televisión pública que prestan varios operadores en UK –entre ellos BBC– a partir de las

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

conclusiones de los trabajos de análisis, estudio y consulta pública que deben concluir en otoño de 2004.

OFCOM también ha iniciado un proceso de reforma todo lo relativo al espectro radioeléctrico británico, considerando las diversas formas de explotación y nuevas áreas de negocio que la era digital permite a las empresas habilitadas para su uso.

A estas dos iniciativas abiertas por OFCOM se suman a otras legislativas y programáticas que surgen en el entorno de la UE y que vienen a señalar a 2004 como el año en el que se perfilará el modelo de televisión pública del siglo XXI.

OFCOM ha iniciado su actividad proponiendo una revisión de 'gran alcance' del servicio público de televisión en el Reino Unido.

La revisión se articulará mediante un proceso de investigación y de consulta en el que tanto operadores públicos de TV como seleccionados hogares (6.000 de todo el país) expondrán sus preferencias y darán respuesta a diversos temas y cuestiones planteadas por OFCOM. A esas informaciones y opiniones se sumarán las generadas por los expertos que integran el Consejo del nuevo regulador.

Los operadores de televisión afectados son los públicos de ámbito estatal BBC y Channel 4, y los territoriales S4C (País de Gales) y Tele G (Escocia). Sin embargo, a las televisiones privadas (ITV and Five) también incumbe la revisión en la medida que han de ofrecer programas etiquetados de servicio público a cambio de la cesión de uso de espectro que les confiere la autoridad pública.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En su trabajo OFCOM también considerará los datos de obligaciones de servicio público asumidas por los operadores públicos en los últimos cinco años.

Las conclusiones de esos estudios alimentarán la **Propuesta de Revisión** que OFCOM elevará al Gobierno para modificar el contenido de la 'Carta Real' atendiendo a la futura forma de la televisión británica.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

7 FRANCIA

La República de Francia³⁶ cuenta con una entidad pública de televisión terrestre de cobertura estatal, France Télévisions, que ofrece tres programas terrestres de cobertura estatal: France 2; France 3; y France 5.

Tras la privatización de *TeleFrance 1*, en 1987, y luego de la reordenación del sector público televisivo acometida en 1988 y la regulación legal de 2000, France Télévisions (FT) se erige en la oferta pública de cobertura estatal con una Corporación de tres sociedades de televisión (las tres con programación nacional, y una de ellas, *France 3*, además con ocho emisiones regionales) que antes eran independientes³⁷. La formación de este nuevo holding ha propiciado la constitución de nuevas empresas, como la 'Sociedad Francesa de la Producción Audiovisual', que abastece de contenidos a las cadenas del grupo, en especial a 'France 2' cuya producción propia queda reducida a los programas de los servicios informativos.

La Ley de 1986 de Libertad de Comunicación establece las obligaciones de FT, a las que se suman las que el Gobierno francés impone a cada una de las sociedades, previa consulta con el Consejo Superior del Audiovisual (que controla la actividad externa de FT), que quedan establecidas en los contratos-programa que suscribe el Estado con cada cadena para períodos de 3 a 5 años, lo que implica aportaciones económicas públicas directas.

³⁶ Las fuentes utilizadas han sido:
• Legislación vigente de la República de Francia.
• Embajada de España en París.
• Información corporativa France Télévisions.
• Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

³⁷ En Francia existen otras cadenas públicas de televisión como 'Réseau France Outre-Mer, RFO' –para territorios ultramarinos–; 'La Chaîne Parlementaire' –canal de información del Parlamento–; y 'Arte' –cadena cultural franco/alemana–.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

France Télévisions se financia mediante canon por tenencia de televisores; las aportaciones por contratos-programa; y mediante la participación limitada en el mercado de la publicidad y actividades comerciales.

El mercado de la publicidad aporta la mitad (un 52% en 2000) del total de ingresos del mercado televisivo francés. FT es el principal operador en términos de audiencia del mercado (con un 42%, que se reparte entre F2, 22%; F3, 17%; y F5, 3%); sin embargo, el principal beneficiario de los ingresos publicitarios es el operador privado (antes público) *France Television 1* –perteneciente al grupo Bouygues– con un 53%, a pesar de cifrar su share de audiencia en un 33% (según datos de Médiamétrie de 2001).

FT accede a un 25% de la tarta publicitaria, lo que le reporta unos 900 millones de euros anuales, siendo este el resultado de aplicar la limitación de 8 minutos de publicidad por hora, y la prohibición de insertar publicidad durante la emisión de películas (a las privadas les conceden 12 minutos/hora con cualquier programación).

El citado porcentaje se reparte del siguiente modo:

- France 2*: Tiene una participación en el mercado publicitario del 15%.
- France 3*: 10%.
- France 5*: Tiene una participación irrelevante.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En cuanto al canon, Francia ingresó por ese concepto 2.011 millones de euros en 2000, lo que representó el 24% de la facturación total del mercado francés de televisión en abierto. En 1999 había en Francia 22,7 millones de hogares, de los que el 94,6% tenía televisión. El canon por tenencia de aparatos de radio y televisión (del que también están exonerados ciertas personas y colectivos por motivos sociales –mayores de 65 años, discapacitados, familias con ascendientes a su cargo– regulados en el Decreto 92-304 de 30 de marzo de 1992) lo fija el Ministerio de Economía, Finanzas e Industria del Gobierno francés. Su importe fue de 105 euros 2000; 115 euros en 2001; y 116,50 euros en 2002 y 2003.

En 2002 se recaudaron en Francia 2.541 millones de euros por concepto de canon, de los que FT recibió un total de 1.499 millones de euros, lo que representó un 59% del total (Radio France recibió un 18%; Réseau France Outre-Mer, RFO, un 8%; Arte, 7%; INA –Instituto Nacional del Audiovisual–, un 3%; Radio France International, 2%; y el Servicio de recaudación del canon, un 3%, 74 millones de euros).

Atendiendo a los anteriores porcentajes de reparto realizado en 2002, de los 116,5 euros de canon que paga cada hogar, FT recibió para su financiación 68,7 euros. La Presidencia del Grupo France Télévisions publica que esos ingresos se destinan, íntegramente, a financiar la programación de las tres cadenas de televisión pública.

Así, informan del siguiente reparto de los 68,7 euros que perciben por canon/hogar:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

20,0 euros	Los dedicaron a programas informativos
20,0 euros	A creación: <ul style="list-style-type: none"> • Cine: 5 euros. • Ficción, series y telefilms: 9,8 euros • Documentales: 5,2 euros.
11,6 euros	Para magazines
8,1 euros	A deportes
6,0 euros	A teatro, música, variedades
3,0 euros	A otros programas

El presupuesto de FT en 2002 ascendió a 2.180 millones de euros, de los que el 66% procedió de los ingresos por canon, y registró una capacidad de autofinanciación en torno al 20% (proviniedo el resto de aportaciones públicas directas por contratos-programa).

Las ayudas públicas directas provienen de los contratos-programa que suscribe el Estado francés con el holding France Télévisions. Esta vinculación contractual está regulada por Ley³⁸ (Ley 719 de 1 de agosto de 2000, que modifica la Ley sobre libertad de comunicación de 1986). Son contratos plurianuales que persiguen perpetuar la financiación del sector público televisivo mediante ayudas para la producción y emisión de determinados; cumplimiento de fines de servicio público; garantía de cobertura universal; diversificación de la oferta; apoyo a la innovación; y gestión financiera de las ayudas. Está en vigor el contrato para el período 2001-2005, por el que el Estado francés aportó para el primer año un

³⁸ El Marco Legal básico de la televisión francesa está constituido por :

- Ley 1067 de 30 de septiembre de 1986 sobre libertad de comunicación (que además creó el Consejo Superior del Audiovisual –CSA–).
- Ley 719 de 1 de agosto de 2000.
- Decreto de 17 de enero de 1990 sobre determinación de los principios generales sobre televisión, radio y producciones cinematográficas.
- Decreto 92-304 de 30 de marzo de 1992.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

capital de 152 millones de euros, asumiendo el Grupo FT como compromiso una capacidad de autofinanciación de 230 millones de euros mediante acciones comerciales. El Estado actualiza anualmente su aportación con un incremento fijo del 3,1% sobre la cantidad primera, y un incremento variable, entre un 0,4 y 0,6%, en función del grado de cumplimiento de los compromisos que adquiere FT. Destaca del vigente contrato Estado francés- France Télévisions (Contrat d'objectifs et de moyens 2001-2005) el compromiso de FT (que asume a través de sus filiales *France 2 cinéma* y *France 3 cinéma*) de promocionar la producción cinematográfica francesa y la creación audiovisual (en especial, la ficción, documentales y animación), destinando recursos económicos con la siguiente distribución: el 16% del volumen de negocio de *France 5* a partir de 2002; el 18% para *France 2*, en 2002, y el 18,5% en 2003; y el 18,5% para *France 3*, en 2002, y 19% en 2003.

Considerando toda la financiación pública que recibe (canon más aportaciones directas), y que supone el 80% de su presupuesto total de ingresos, FT está obligada a destinar el 17% de su volumen de negocio a la financiación de obras audiovisuales francesas. *France 5* también recibe anualmente una subvención del Gobierno de la Comunidad francesa de Bélgica en contraprestación por la programación específica que realiza en determinadas franjas horarias para esa comunidad.

Además de su diversificación societaria en subsectores como el cinematográfico, la publicidad y la distribución y los contenidos multimedia, el holding FT participa en cadenas temáticas como Festival, Euro-news, Planeta Thalassa y Mezzo. A éstas se une el proyecto CFI 24 con un canal de televisión de noticias 24 horas. CFI 24 es la respuesta del Go-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

bierno francés a las recomendaciones de las autoridades francesas del audiovisual de crear un Grupo de Interés Público (GIP) –que asocia a France Télévisions, Radio Francia International, Réseau France Outre-Mer, Arte France, la Agencia France Press, TF1, Canal + y Euronews– para poner en marcha este proyecto que se lanzará a finales de 2004. Con un bajo presupuesto de 150 millones de euros (75% fondos públicos, y 25% canon) difundirá noticias, películas y documentales en francés, árabe, portugués, español y mandarín, emitiendo vía satélite para Europa, África, Oriente Medio, Asia y América.

En resumen, el sistema financiero que soporta a la televisión pública francesa está compuesto por las siguientes fuentes:

FRANCIA	
Financiación	France Télévisions: FRANCE 2 / FRANCE 3 / FRANCE 5
Titular público	Corporación Pública con tres sociedades. Estado francés (Ministerio del Tesoro)
Ayudas directas	Por acuerdo en contrato programa 161,2 millones de euros en 2003 Representa el 14% del presupuesto
Canon	116, 5 euros por hogar y año (en 2003), de los que FT recibe 68,7 euros. Representa el 66% del presupuesto
Publicidad	Limitada a 8 minutos hora Junto a patrocinio y acciones comerciales, representa el 20% de los ingresos

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

8 PORTUGAL

Portugal³⁹ cuenta con una entidad pública de televisión, RTP, que emite dos cadenas terrestres de cobertura estatal: RPT1 y RPT2.

Radiotelevisão Portuguesa tuvo el régimen jurídico de Empresa Pública desde 1975 hasta 1992, año en el que pasó a ser Sociedad Anónima de capital público. En 1998, entró en vigor una importante Ley que implantó el –todavía– vigente sistema de financiación de RTP. Sin embargo, está a punto de ser promulgada una nueva Ley que va a cambiar el dibujo financiero de la televisión pública portuguesa. El pasado 21 de mayo de 2003, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de la nueva Ley de Televisión que dará la oportunidad de acometer una profunda reestructuración de la empresa y sus filiales.

En cuanto a la financiación, la futura Ley abolirá el actual canon (tasa) que pagan los oyentes de la radio pública que será sustituida por una ‘contribución para el audiovisual’. Esa nueva contribución, que se actualizará anualmente en función del IPC, financiará tanto la radio pública RDP como la televisión portuguesa. De este modo, RTP pasará a ser financiada con fondos públicos obtenidos por esa ‘contribución’ (en verdad, un impuesto indirecto) satisfecha por los ciudadanos, completados por ayudas directas del Estado en virtud de los contratos de concesión de la misión de servicio público que vaya suscribiendo (con una duración de 16 años, y con previsiones económicas formuladas en un Plan para períodos de cuatro años).

RTP (que pasaría a denominarse ‘Radiotelevisión Portuguesa-Ser-

³⁹ Las fuentes utilizadas han sido:
• Legislación vigente portuguesa.
• Embajada de España en Lisboa.
• Información corporativa RTP.
• Universidad de Minho.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

vicio Público de Televisión, S.A.' –RTP, SGPS, S.A.) seguiría emitiendo publicidad (sólo en la primera cadena) como forma de generar ingresos que serán destinados a reducir la deuda acumulada de la televisión pública. Por tanto, una vez enjugada esa deuda, RTP emitiría publicidad (extraordinariamente limitada) para financiar sus actividades no encuadradas en la función de servicio público. Se prohíbe a RTP acudir a fórmulas de endeudamiento. La futura norma, que apunta hacia una privatización de la segunda cadena de RTP, contempla una compañía compuesta por un canal terrestre generalista, dos canales internacionales por satélite (Africa e Internacional), y dos canales de televisión por cable (uno documental y otro para las comunidades regionales).

Esta futura Ley de Televisión resultará de aplicación a la pública, y también a las privadas, independientemente de la tecnología de emisión que utilicen, estableciendo una regulación específica de los servicios digitales e interactivos que pueden prestar los operadores. Todas estas novedades contenidas en el Proyecto de Ley aprobado en mayo de 2003 son fruto del Documento 'Nuevas Opciones para el Audiovisual', elaborado por el Ministerio de la Presidencia portugués en diciembre de 2002, y del 'Programa "Fénix" de reestructuración de RTP', de enero de 2003. En la presentación del primero, el Gobierno luso hizo –a modo de exposición de motivos del cambio en RTP– un balance de situación de la televisión pública, indicando (a) un descenso de la audiencia del 44% en 1995, y del 28% en 2002; (b) una situación de quiebra técnica con pérdidas acumuladas de 1.200 millones de euros; (c) un coste de RTP cifrado en 5 millones de euros por semana, y un coste total de 340 millones de euros en 2001; y (d) un sobredimensionamiento de la empresa con 2.240 tra-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

bajadores en el Grupo. El nuevo Plan de saneamiento de RTP estima un coste anual de la empresa de 240 millones de euros en 2003; 215 millones en 2004; y 205 millones de euros en 2005.

En cualquier caso, tanto con el actual como con el futuro modelo financiero, RTP queda sometida al control de la 'Alta Autoridad para la Comunicación Social' (órgano independiente de raíz constitucional que actúa como regulador de las televisiones privadas, y de aspectos referidos a la TV pública como el control financiero, el de la publicidad, y el nombramiento y cese de directivos, emitiendo informes preceptivos) y al control de la Secretaría de Estado del Tesoro y Finanzas, puesto que RTP queda unida a esa Institución mediante la celebración de un 'Contrato de Concesión de Servicio Público de Televisión', por el que se compromete al cumplimiento de una misión y función social a cambio de ayudas económicas. Estos contratos tienen actualmente una vigencia de 15 años, con previsiones económicas formuladas para períodos de cuatro años. El Contrato-programa vigente entró en vigor el 31 de diciembre de 1997. (Hay que observar que según la Ley que regula esa vinculación, los contratos puede celebrarlos el Estado incluso con entidades mixtas público-privadas, siempre que la participación pública en la sociedad sea mayoritaria, y sus Estatutos sean aprobados por Decreto. Sin duda, esta previsión de la Ley 31/1998 de 14 de julio parece que ya preveía posibles escenarios de privatización parcial de la televisión pública portuguesa).

Con la regulación legal vigente todavía en septiembre de 2003⁴⁰,

⁴⁰ La Constitución de Portugal regula, en su art. 39, el órgano independiente del audiovisual.

El marco legal básico está formado por:

- Ley 15/1990 de 30 de julio de creación de la Alta Autoridad de la Comunicación Social (modificada por Ley 43/1998, de 6 de agosto, de AACCS). Se aplica a la televisión pública.
- Ley 58/1990, de 7 de septiembre, sobre televisión.
- Ley 21/1992, de 14 de agosto, de transformación de Radiotelevisión Portuguesa, E.P. en Radiotelevisión Portuguesa, Sociedad Anónima.
- Ley 8/2002, de 11 de febrero, de Televisión.
- Ley 31-A/98, de 14 de julio, de Televisión.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

la RTP se financia mediante subvenciones públicas; participación en la publicidad, y mediante patrocinios y otras actividades.

Las subvenciones públicas (teóricamente proporcionadas para acometer inversiones) suponen cerca del 65% del presupuesto anual de ingresos de RTP, creciendo considerablemente en los últimos años (suponían el 42% en 1997; entre 1995 y 1996, la subvención aumentó un 120%).

La publicidad (sólo permitida en la primera cadena) supone casi el 17% de los ingresos de RTP (el 47% en 1997, frente al 69% en 1995), y es gestionada por la empresa concesionaria 'RTC' (filial de la cadena privada 'Radio Television Comercial'). El 4% de estos ingresos va destinado (por Ley) a financiar producciones cinematográficas portuguesas. El patrocinio de programas ha ido creciendo desde porcentajes muy bajos, suponiendo el 7,5% en 1997. Esos ingresos sumados a otros reportados por actividades comerciales e industriales suponen el 18% del presupuesto de RTP.

La televisión pública portuguesa cuenta con empresas filiales como 'FO&CO', empresa de servicios integrales de producción de audiovisual industrial (la más antigua de Portugal), que presta servicios tanto a la propia RTP como a empresas privadas; 'EDIPIM', que desde 1978 desarrolla formatos e ideas de programa, y produce obras audiovisuales; 'SPORT TV', canal temático dedicado al deporte en el que participa con otras cadenas como 'PPTV' y 'TV Cabo' (televisión por cable de Portugal); y 'NET RTP', que es un servicio de suministro de noticias y programas vía satélite disponible 24 horas. RTP, además, avanza en el desarrollo de la televisión digital terrestre tras su experiencia temporal con motivo de la exposición mundial 'EXPO-98'. Actualmente, espera a concluir el anun-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ciado (e inminente) proceso de reestructuración del grupo público de RTP tras su conversión en 'RTP, SGPS, S.A.'.

En síntesis, y a la espera de los próximos cambios en el modelo de financiación de RTP, la televisión pública portuguesa obtiene sus ingresos por las siguientes fuentes:

PORTUGAL		
Financiación	RTP	
	Actual	Futuro
Titular público	Sociedad Anónima pública del Estado portugués	Sociedad Anónima pública de servicio público de televisión
Subvención	Casi del 65% de los ingresos	Contribución para el audiovisual + ayudas por contrato-programa
Publicidad	Sólo en la primera cadena Supone casi el 17%	Limitada
Otras fuentes	Patrocinio y actividades comerciales e industriales: reportan el 18%	Patrocinio y actividades comerciales e industriales

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

9 HOLANDA

El Reino de Holanda⁴¹ cuenta con tres cadenas terrestres de televisión pública, NED1, NED2 Y NED3, que son producidas por varias entidades de televisión coordinadas por la 'Fundación Holandesa de Radio y Televisión –NOS–.

Iniciado en 1964, el sistema de televisión pública de Holanda es único en el mundo. Es un sistema que podría denominarse como 'socialmente paritario'. Existen numerosas organizaciones privadas habilitadas, por concesión administrativa de cinco años, para prestar servicios de televisión pública. Estas organizaciones tienen el mandato de representar a distintas comunidades religiosas, sociales, culturales y educativas holandesas. De este modo católicos, protestantes, reformistas, social-demócratas, socialistas cristianos, o colectivos de jóvenes están representados en organizaciones como NCRV, KRO, VARA, AVRO, VPRO, EO, BNN y TROS. Estas organizaciones contratan con el Gobierno holandés porcentajes de emisión (horas de televisión) para ofrecer contenidos de servicio público en alguna de las tres cadenas públicas NED1, NED2 y NED3.

Como entidades 'paraguas' encargadas de la coordinación de la programación que aportan esas organizaciones, encontramos tres Fundaciones –públicas– que asumen la responsabilidad de la gestión de la televisión pública terrestre holandesa. El Gobierno, por medio del Ministro de Educación, Cultura y Ciencia, nombra a los Presidentes y con-

⁴¹ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente holandesa.
- Embajada de España en La Haya.
- Información corporativa Publieke Omroep.
- Institute for Information Law University of Amsterdam.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

sejeros de esas fundaciones, en las que también están representados dirigentes y miembros de las mencionadas organizaciones sociales. Esas fundaciones son: STER (Fundación Holandesa para Publicidad en Radio y Televisión), encargada de todo lo relativo a la publicidad y patrocinio de programas; NPS (Fundación Holandesa de Programación), que coordina y pone en común las propuestas de programas realizadas por las organizaciones; y NOS (Fundación Holandesa de Radio y Televisión) que es la responsable de la gestión y emisión de las tres cadenas públicas de Holanda. NOS también actúa como interlocutor ante el 'Commissariaat voor de Media', la autoridad independiente reguladora de los medios holandeses, para asuntos de competencia de mercado. El control interno de las cadenas públicas es ejecutado por los órganos de las tres fundaciones, quedando el externo en manos del Gobierno que comprueba el cumplimiento de los contratos de servicio público en función de los tiempos asignados a cada organización. Esta lógica de televisión pública por cuotas de representatividad social de las organizaciones (cada una de las cuales ha de tener más de 300.000 usuarios) también se extiende a la configuración de las parrillas de emisión: el 25% de la programación de los tres canales NED tiene que ser realizado por productores independientes holandeses; los programas culturales han de copar el 25% del tiempo, y los informativos y educativos el 35%; el 50% de la programación tiene que ser –obligatoriamente– subtitulada para personas sordas; el 50% de las producciones debe estar hecho en la UE; y la programación de entretenimiento no puede superar el 25% del tiempo de emisión de cada cadena.

En cuanto a la financiación de la televisión pública holandesa, el

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Gobierno propuso la abolición del canon. En Holanda existía hasta 2001 un canon para poder ver los canales de esa televisión. En ese año el canon ascendió a la cantidad de 87 euros (uno de los más bajos de Europa, y con menor porcentaje de subida anual: en 1997 era de 84 euros). Desde 2002 (según datos facilitados por la Embajada española en La Haya) este pago ha cambiado su naturaleza jurídica, al pasar de ser 'impuesto directo' de cuantía fija anual por hogar a ser configurado como 'impuesto indirecto', recaudado a través de la Declaración de la Renta Anual de las personas físicas, e integrado en los Presupuestos Generales del Estado holandés. Es el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia el que determina qué cantidad del dinero recaudado en concepto de este 'impuesto' se destina a la financiación de la televisión pública (pudiendo otorgar una cantidad mayor que la ingresada por ese tributo). Aquí se aprecia una 'mutación' de la naturaleza y concepto de canon de televisión, que ha sido 'fiscalizado' para derivar en aportación presupuestaria del Estado para la televisión pública.

Esta modificación (que pretende salvar la impopularidad del canon en un país donde el 96% de la población tiene TV por cable o satélite) describe –tal vez– la tendencia de futuro de esta 'clásica' forma de financiación de la televisión pública europea (que también se empieza a apuntar en Bélgica, como veremos más adelante, y en Portugal, como se ha visto). Cabe decir, no obstante, que en el caso holandés ha pesado en la decisión gubernamental el coste anual del sostenimiento de la Agencia pública que se encargaba de recaudar el canon (–DOB– Dienst Omroepbijdragen): 272,2 millones de euros de gasto en los últimos cinco años. En cualquier caso, la ayuda del Estado viene a suponer el 70% del presupuesto de ingresos de la televisión pública holandesa (en 1998

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

recibió –todavía– en concepto de canon 544,5 millones de euros, obteniendo unos ingresos totales de 730 millones de euros).

En cuanto a la publicidad, ésta viene a representar en torno al 20% de los ingresos de las tres cadenas NED de la televisión pública holandesa (también conocida como NPB –National Public Broadcasting). De su gestión y recaudación se encarga la fundación STER. Por ley⁴² no puede interrumpir ningún tipo de programa, y está limitada al 15% sobre el tiempo de emisión diario, y de conformidad con la Directiva UE de Televisión sin Fronteras. Las tres cadenas públicas holandesas han bajado su cuota de audiencia de un 75% en 1990 a un 40% en 1997 y 1998. En el pasado 2002 registraron una media de 37,6% (NED1, –educativa– 12,4%; NED2, –generalista– 17%; y NED3, –cultural– 8,2%).

Otra fuente de ingresos (reporta sobre el 10% del total al grupo público) la encuentra NPB en la comercialización de productos explotados por ‘NPBSales’: la división internacional de ventas del grupo público que ofrece, entre otras mercancías, 150 títulos de obras audiovisuales (en especial, documentales, series dramáticas y programas para jóvenes), coproducidos por las organizaciones y asociaciones que prestan el servicio de televisión pública y por productores independientes.

‘CoBO Fonds’ (CoProductiefonds Binnenlandse Omroep) es otra filial de NPB creada en 1986. Es una sociedad de capital-riesgo dedicada a la financiación de proyectos de producciones audiovisuales y cinematográficas. CoBO participa aproximadamente en 120 producciones al año. Las organizaciones holandesas que prestan el servicio público de

⁴² El marco legal básico de la televisión holandesa está constituido por:

- Media Act, 1987, 249 of the Kingdom of the Netherlands.
- Media Decree, 1987, 573 of the Kingdom of the Netherlands.
- Broadcasting Act, 1967.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

televisión son las únicas que se pueden beneficiar de la financiación de producciones. CoBO acomete cuatro tipos de proyectos, de los que siempre serán parte las organizaciones que integran NPB (AVRO, BNN, BOS, EO, HUMAN, IKON, KRO, NCRV, NIK, NMO, NOS, NPS, OHM, RVU, TELEAC/NOT, TROS, VARA, VPRO). Un tipo de proyecto de financiación de producciones audiovisuales es aquél en el que participa un productor independiente holandés; un segundo tipo, en el que colaboran instituciones teatrales; un tercer tipo de producción audiovisual, aquél que cuenta con la televisión pública belga flamenca (VRT); y un cuarto, con la televisión pública alemana (ZDF, ARD o alguna de las regionales de los Länder). De este modo, CoBO aporta el 20% de la financiación del proyecto audiovisual (con un máximo de 181.512 euros); el operador público holandés (alguna de las organizaciones referidas arriba que prestan el servicio público de televisión) aporta el 50%, junto a la institución u operador público con que se relaciona, y el resto lo sufraga el 'Dutch Film Found', que a su vez es financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia Holandés. CoBO obtiene grandes beneficios (que en parte reinvierte en nuevos proyectos) a cuenta de los derechos de autor y de antena de las producciones audiovisuales que financia, así como de la venta de las mismas. Su principal mercado se encuentra en los operadores de cable y satélite de Bélgica y Alemania.

'Digitaal Platform' es otro proyecto empresarial de envergadura, en el que participa la televisión pública holandesa (NPB) a través de la organización-fundación encargada de la gestión de sus emisiones: NOS. Así, desde el año 1998, NOS, en colaboración con NOB y NAA, puso en marcha, a partes iguales, una ambiciosa planificación que ha dado co-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

mo resultado 'Digitaal Platform', dedicada a la creación, implementación y explotación de nuevos servicios audiovisuales y servicios digitales e interactivos para la televisión digital pública holandesa. NAA (Nederlands Audiovisueel Archief) aporta soluciones de archivo, digitalización y almacenamiento de imágenes, sonidos y bases de datos, creando soluciones avanzadas para el tratamiento de información audiovisual digitalizada en cualquier soporte (móvil 3G, TDT, Internet). NOB (Nederlands Omroepproductie Bredrijf) viene de ser un departamento de NOS (hasta 1989 se encargaba de transmitir y difundir las señales de la televisión pública y aportaba servicios logísticos –técnicos, estudios de grabación, etc.–). El Gobierno holandés decidió segregar estos servicios de NOS, convirtiéndola en una empresa autónoma, para acometer su posterior privatización parcial. Hoy, NOB es una sociedad en auge con una cuenta de resultados envidiable, al prestar servicios también a las televisiones privadas holandesas y otros países del entorno. NOB, además, ha creado una filial, 'Bright Alley', dedicada a las aplicaciones interactivas de radio y televisión digital terrestre, soluciones de comunicaciones electrónicas, y desarrollos y aplicaciones de 'educación interactiva' y publicidad on-line y multiplataforma, entre otras. Esta filial de NOB también participa en la gestión y explotación de 'Digitaal Platform'.

En síntesis, la televisión pública holandesa (NPB), gestionada por la entidad NOS, se financia mediante el siguiente sistema:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

HOLANDA	
Financiación	NPB/NOS
Titular público	Agrupación de organizaciones y fundaciones que prestan el servicio público de televisión (gestionado por la Fundación Pública NOS), mediante celebración de contrato con el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia holandés
Aportación pública	Generada por la conversión del canon en impuesto indirecto. Además, el Gobierno subvenciona la prestación del servicio con ayudas suplementarias. La aportación supone el 70% de los ingresos
Publicidad	Limitada al 15% de emisión diaria Supone el 20% de los ingresos
Otras fuentes	Diversas actividades comerciales e industriales Aportan en torno al 10% del presupuesto de ingresos

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

10 SUECIA

Suecia⁴³ cuenta con una entidad pública de televisión, Sveriges Television –SVT–, que emite dos cadenas terrestres de cobertura estatal: SVT1 y SVT2.

Sveriges Utbildningsradio –UR– es una fundación pública creada en 1992 para gobernar y gestionar el servicio público de radio y televisión en Suecia prestado por SVT (televisión), SR (radio pública) y la propia UR. La fundación fue constituida para garantizar el máximo de independencia y el mínimo de interferencias de grupos privados, comerciales y políticos sobre los medios de comunicación públicos. El Gobierno sueco elige al Presidente del Patronato que rige la Fundación, y éste al Director General. UR está sometida a una Carta (fines fundacionales) elaborada conjuntamente por el Gobierno y el Parlamento sueco (cada ‘Carta’ tiene una vigencia de cuatro años –la última es de 2002–), en la que se establecen objetivos y condiciones de cumplimiento de la función de servicio público encomendada. Esta Fundación se financia con el 4,7% de la recaudación del canon de radio y televisión pública, a los que se suman las cantidades oportunas para cumplir con sus objetivos, y para acometer el desarrollo digital de los medios públicos. Esas ayudas suplementarias las efectúa el Gobierno con cargo a los Presupuestos Generales de la nación.

UR se dedica a suministrar contenidos de servicio público para su difusión en los cuatro soportes de comunicación pública: radio, televisión, prensa (con libros y revistas educativos, cursos de idiomas, publicaciones sobre programas, etc.) e Internet. UR dispone de tiempos asigna-

⁴³ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente sueca
- Embajada de España en Oslo.
- Información corporativa SVT y UR.
- Faculty of Law, Stockholm School of Economics.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

dos en las cadenas de SVT para difundir sus contenidos. El comienzo de las emisiones de televisión de 'National DTT Network' (TDT a través del operador público 'Teracom') ha multiplicado la difusión de los contenidos educativos y culturales de UR, ampliando su catálogo a nuevos servicios y productos de comunicaciones electrónicas. Esta fundación ha creado la división 'UR Media Bank', que ha desarrollado un novedoso sistema de digitalización de archivos de audio y vídeo, creando una gran biblioteca multimedia que está disponible, gratuitamente, para los ciudadanos suecos tanto a través de Internet, como por medio de terminales móviles de tercera generación (3G) y televisión digital terrestre. Actualmente, UR tiene almacenados un total de 10.000 programas de radio y televisión, que también están disponibles en los 'AV Centres' de bibliotecas, escuelas e instituciones de educación. UR también actúa como agente para la co-producción internacional de obras audiovisuales, estableciendo para ello todo tipo de acuerdos y formas de vinculación con otras empresas (joint ventures, convenios, creación de filiales, etc.). UR representa al sector público de comunicación sueco en eventos internacionales.

Sveriges Television –SVT– es la televisión pública sueca. Tiene la forma jurídica de sociedad pública limitada, y está adscrita a la Fundación UR, que además provee contenidos audiovisuales e interactivos. Inició sus emisiones analógicas en 1956, y las digitales terrestres en 1999 (en 2002 cubría el 98% del territorio), siendo pionera en la UE en la explotación continuada del servicio TDT, para lo cual ha creado nuevos canales (SVT24, SVTExtra y Barnkanalen –para niños–) que se suman a SVT1 y SVT2. La gestión de SVT está sometida al control de diversos órganos:

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Gobierno y Parlamento sueco; Patronato de la Fundación UR, que administra a la televisión pública; 'Radio och TV-Verket' (autoridad de control de radio y televisión, que supervisa en cumplimiento de los objetivos de servicio público); y 'Swedish Broadcasting Commission' (autoridad que controla el régimen de licencias de las televisiones, así como sus contenidos y nuevos servicios digitales, y cuestiones de competencia). SVT tiene una audiencia media del 43% de share, liderando el mercado de televisión terrestre en abierto de su país.

SVT se financia a través de canon, del patrocinio y de la explotación de otras actividades.

El canon es gestionado y recaudado por 'Radiotjänst –RIKAB–', entidad pública creada en 1988 por el Parlamento sueco, y que es propiedad –a partes iguales– de SVT, SR y UR. 'Radiotjänst –RIKAB–' tiene 3.390.000 hogares abonados (el 90% de los suecos). El canon está regulado por Ley⁴⁴ (Act of TV Charges SFS 1989:41), y su cuantía es fijada anualmente por el Parlamento. Los ingresos por canon son repartidos (en función de unos porcentajes establecidos cada año también por el Parlamento) entre las tres compañías prestadoras del servicio público de radio y televisión sueco (SVT, SR y UR), la entidad recaudadora RIKAB y el regulador 'Swedish Broadcasting Commission'.

Los datos aportados por SVT –referidos al año 2000– apuntan a la siguiente distribución de los ingresos por canon (pagado por la propiedad de un set de televisión), que en ese año se fijó en 182,36 euros por hogar y año (en 2003 el canon ha subido a 199,6 euros):

⁴⁴ El marco legal básico está constituido por:

- Radio and Television Act 1996:844.
- Ordinance 1997:894.
- Ordinance 1998:32.
- Act of TV Charges 1989:41.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Ingresos canon año 2000	Porcentaje de participación	Euros
■ Total recaudado	100%	631,5 M euros
■ SVT	55,9%	353,0 M euros
■ SR (radio)	36,7%	231,8 M euros
■ UR	4,5%	28,4 M euros
■ RIKAB	2,4%	15,2 M euros
■ SBC	0,5%	3,16 M euros

Los 353 millones de euros de ingresos por canon que obtuvo la televisión pública SVT supusieron el 90% del presupuesto total de ingresos de SVT en 2000 (cifrados en 391,2 millones de euros). En 2002, representaron el 93%. El 10% restante en 2000 fue obtenido a través de diversas fuentes: por venta de programas y cesión de derechos; por servicios técnicos prestados a otras empresas de comunicación; por patrocinio de programas; y por otras actividades comerciales. En 2002, estas fuentes de ingresos aportaron el 7% de los ingresos necesarios para prestar el servicio público de televisión.

El operador estima que en el año 2003 las aportaciones del canon representarán el 63% del presupuesto de ingresos de SVT, creciendo hasta el 37% los ingresos por otros conceptos y destinando el excedente por canon a inversiones y desarrollo digital. No obstante, en el pasado reciente el Gobierno sueco tuvo que hacer aportaciones directas extraordinarias para el desarrollo TDT de SVT (en 1998, el Gobierno inyectó 21,9 millones de euros extra). Las pasadas, presentes y futuras inversiones en el terreno digital hacen de este operador uno

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

de los más avanzados del mundo (SVT ha anunciado el 'apagón analógico' de sus emisiones para el año 2004, mientras que el Gobierno sueco lo tenía previsto para 2007).

En cuanto a la estructura interna de la empresa, SVT tiene una división cuyo objeto es la comercialización y venta nacional e internacional de productos, 'SVT Sales', dedicada también a la gestión de derechos de producciones audiovisuales, y la distribución de series, documentales, cortos y tv-movies producidas o coproducidas por SVT o UR, para todo tipo de soportes tecnológicos (TV, Internet, Móvil 3G, TDT, cable, satélite, ADSL), y a la venta DVD, CD's, VHS y de libros y revistas vinculadas a determinados programas, y merchandising. 'SVT's TV Archive' es otra división de esta entidad pública dedicada a la producción, distribución y comercialización de todo tipo de archivos de audio y vídeo digitalizados, producciones audiovisuales, series y cortos cinematográficos para su explotación digital multimedia y multicanal.

El Grupo SVT también ingresa por los servicios técnicos y logísticos que presta a otras cadenas de televisión (locales, regionales, privadas) de cualquier soporte tecnológico, actuando como una empresa de consulting y de prestación de servicios que opera en el mercado como un agente privado. Asimismo, SVT forma parte de la empresa 'SENDA' (de la que tiene el 8,7% de las acciones; UR, el 1,2%; y 'Teracom', el 90,1%), dedicada al empaquetamiento y distribución de servicios digitales adicionales y de la Sociedad del Conocimiento para cadenas de televisión digital terrestre.

Precisamente, Teracom es el gran gigante de las telecomunicacio-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

nes en Suecia. La propiedad de Teracom es íntegra del Gobierno (lo que demuestra el gran compromiso del ejecutivo de ese país con la implantación y desarrollo de las nuevas tecnologías). Esa circunstancia explica las sinergias favorables que coadyuvan las inversiones de SVT en tecnología digital, y en la creación, distribución y comercialización de nuevos productos y servicios digitales y de comunicaciones electrónicas. Teracom actúa en el mercado como una entidad privada, y presta dos tipos de operaciones: una, no-competitiva, a precios públicos tasados, consistente en el servicio de difusión analógica de las señales de radio y televisión de todas las entidades, públicas y privadas, de Suecia; y otra, competitiva, que atiende a todo tipo de negocios de explotación digital que genera la nueva industria del audiovisual. Esa actividad la presta como un operador de mercado. Teracom es la base de la actual plataforma de TDT de Suecia.

El holding Teracom está basado en cuatro divisiones de negocio: a) radio, TV y servicios multimedia; b) transmisiones; c) comunicaciones electrónicas; y d) contratación de servicios. El Grupo arrojó en 2001 unas pérdidas cifradas en 283 millones de coronas suecas (31,1 millones de euros), y en 2002 unas estimaciones de superávit de 110 millones de euros. Teracom tiene, a su vez, varias compañías filiales (de casi todas tiene el 100%) como 'Teracom Components AB', dedicada a la fabricación y venta de componentes electrónicos para la radiodifusión, radio móvil y radio y televisión digital (recientemente implantada en EE.UU. como 'Teracom Components Inc.');

'Active TV i Linköping AB', para el desarrollo e implementación de aplicaciones de televisión digital interactiva, y servicios de consultoría; 'Boxer TV-Access AB' (propiedad en un 70% de Tera-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

com, y en un 30% de Skandia –multinacional financiera sueca–), dedicada a la fabricación, venta y alquiler de descodificadores de televisión digital terrestre (Set Top Box) y prestación de servicios SDA e interactivos (actualmente comercializa alquiler de descodificador TDT + SDA, por 139 euros/mes); 'Senda' (90,1% Teracom; 8,7% SVT; y 1,2% UR), especializada en el empaquetamiento y distribución de SDA de TDT; 'Teracom Mobile Links', para la distribución de audio, vídeo y datos por terminales móviles; y 'Quadacom Wirless' (75% Teracom; 25% Arrowhead), que ofrece servicios integrales de comunicaciones electrónicas inalámbricas.

En resumen, la financiación de una de las más rentables entidades públicas de televisión del ámbito europeo, SVT, está compuesta por las siguientes fuentes:

SUECIA	
Financiación	SVT
Titular público	Sociedad Limitada adscrita a una Fundación
Canon	182,3 euros por año y hogar en 2000; representó el 90% de los ingresos. 199,6 euros por año y hogar en 2003; que supondrá el 63% de los ingresos necesarios para la programación de servicio público
Publicidad	Prohibida
Otras fuentes	Patrocinio y actividades comerciales e industriales (10% en 2000; 37% en 2003)

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

11 BÉLGICA

Bélgica⁴⁵ cuenta, debido a su singular reparto poblacional dividido en comunidades lingüístico-culturales, con dos entidades públicas de televisión:

La Radio y Televisión Belga de la Comunidad Francófona –RTBF–, que emite dos cadenas terrestres: ‘La Une’ y ‘La Deux’; y la Empresa de Radiotelevisión de la Comunidad Flamenca –VRT–, que emite dos cadenas terrestres: ‘TV1’ y ‘Ketnet’(niños) /‘Canvas’(cultural).

La comunidad de habla alemana cuenta con ‘Belgischer Rundfunk –BRF–’, radio pública belga para esa comunidad que emite dos cadenas: ‘BRF1’ y ‘BRF2’. No tiene televisión pública terrestre; participa en una cadena de televisión por cable: ‘KA 3 TV’.

De este modo, la reforma progresiva del Estado belga ha dividido en tres partes (política, cultural y jurídicamente independientes) lo que otrora fue el nacional y único ‘Instituto Público de la Radiodifusión –INR (francés) o NIR (flamenco)–’, encargado de la radiodifusión pública de televisión en Bélgica, posteriormente transformado, en 1960, por un lado, en la Radio Televisión de Bélgica (RTB) y, por otro, en BRTN para los flamencos. En 1973, todas las fuerzas políticas belgas firmaron un ‘Pacto por la Cultura’ que garantizaba la protección de las minorías culturales democráticas. Con una población actual de 10,2 millones de habitantes en todo el país, la comunidad flamenca (hablan flamenco, un dialecto del holandés) es mayoritaria, con un 58% de la población, y localizada en el norte de Bélgica. La comunidad francesa representa el 41%, y se

⁴⁵ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente de las comunidades francesa y flamenca de Bélgica.
- Embajada de España en Bruselas.
- Información corporativa RTBF, VRT y BRF.
- Louvain Catholic University.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

asienta en el sur (incluye la capital, Bruselas). Por último, la comunidad alemana se encuentra en el este del país, y sólo representa un 1% de la población.

En cuanto al canon de televisión, como nota distintiva, en Bélgica los operadores públicos no ingresan lo que el Estado recauda por ese concepto. Son los Gobiernos Flamenco y el de la Comunidad francófona los que subvencionan a las entidades públicas de televisión, pero en virtud de los respectivos Contratos de Gestión que suscriben.

Radio-Télévision Belge de la Communauté Française (RTBF) es una empresa pública autónoma de carácter cultural. Actualmente, emplea a 2.400 profesionales. Su actividad está regulada por un Decreto de 14 de julio de 1997 –que aseguró su autonomía organizativa– y por un Contrato de Gestión que le une al ‘Conseil de la Communauté française’ (el Parlamento de la comunidad). Ese Consejo supervisa la administración de RTBF a través de la ‘Comisión de la Radio y Televisión’ para la radiodifusión pública. En 1997 se abrió una nueva etapa en la administración de la compañía tras la aplicación del llamado ‘Plan Horizon’ –elaborado por la propia empresa– para conseguir su saneamiento económico y equilibrio financiero. El máximo responsable de la gestión de RTBF es el Administrador General, que es designado por el Gobierno de la Comunidad francesa para un mandato de seis años. Puesto que en Bélgica las competencias en materia de cultura, medios de comunicación y telecomunicaciones están constitucionalmente transferidas a las comunidades, la francófona constituyó en 1987 el ‘Consejo Superior del Audiovisual’ para regular y controlar el cumplimiento de las normas sobre publicidad y patrocinio, y sobre contenidos. Este Consejo también alcanza al control de RTBF.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

RTBF se financia mediante una subvención que aporta el Gobierno de la Comunidad en contrapartida por la ejecución de su misión de servicio público. Los fondos de esta ayuda pública son obtenidos por el Estado por el cobro del canon de televisión. La cuantía de la subvención queda fijada en el Contrato de Gestión (de cuatro años de duración) que une a la entidad televisiva con la institución pública/política de la comunidad. Los datos referidos a 1998 (últimos aportados por RTBF, con un presupuesto total de ingresos de 215,6 millones de euros) indican que la subvención pública alcanzó la cantidad de 164,3 millones de euros (6.628 millones de francos belgas), de los que 3,9 millones de euros se entregaron a 'France 5' en concepto de subvención por la programación específica que dedica a la comunidad francesa belga. La subvención recibida supuso el 76,1% del total de ingresos que obtuvo la empresa ese año. El 23.9% restante (51,3 millones de euros) los percibió por otros conceptos. En 2001, las subvenciones reportaron el 62% de los ingresos. Para conocer esas otras fuentes de financiación acudimos al art. 27 del vigente Decreto de 1997 que regula la actividad de RTBF, en el que se establece que, además de las subvenciones, los ingresos de la empresa pueden provenir de publicidad institucional; patrocinio de programas; publicidad comercial (cuyos ingresos no pueden superar el 25% del total de ingresos de la empresa); operaciones comerciales; ingresos por difusión de programas determinados en el Contrato de Gestión; donaciones y legados hechos a favor de la empresa; dividendos e ingresos de sociedades de los que sea accionista; e ingresos de toda naturaleza compatibles con su objeto social.

Sin duda, esta es la regulación legal⁴⁶ más explícita y permisiva que

⁴⁶ El marco legal básico para la Comunidad Francófona está constituido por:

- Decreto de 12 de diciembre de 1977 sobre el estatus de la industria belga de radio y televisión.
- Orden del Consejo del Ejecutivo de 17 de febrero de 1994.
- Decreto de 17 de julio de 1987.
- Decreto de 14 de julio de 1997.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

se puede encontrar en Europa hoy, y en la que la publicidad comercial no está limitada en función del tiempo de emisión sino en proporción al volumen total de ingresos de la compañía. RTBF participa, junto a 'Canal + Francia', en el accionariado de la televisión de pago 'Canal + Belgique'; en los operadores 'Arte' y en el accionariado de 'TV5 International'. Asimismo, es copropietaria de 'RMB', una de las mayores empresas de publicidad de la UE –constituida en 1985 por RTBF y CPB (Cinéma Publicitaire Belge, S.A.)–, que tiene la exclusiva de publicidad de cuatro cadenas de televisión franco-belgas (RTVBF, Canal +, MCM y AB3) y de once televisiones locales de la comunidad francófona, así como la exclusiva publicitaria en 447 salas de cine de toda Bélgica; siete publicaciones impresas de medios audiovisuales; y nueve cadenas de radio belgas. 'RMB' generó en 2002 un volumen de ventas de 90 millones de euros. Actualmente, ha ampliado su campo de acción en Internet, publicidad interactiva para televisión digital, plataformas móviles y comercio electrónico. La copropiedad de 'RMB' está sirviendo de catapulta para la implantación del sistema TDT de las dos cadenas de televisión de RTBF.

Vlaamse la Radio en Televisieomroep (VRT) es, desde 1998, una Sociedad Anónima del sector público, cuyas acciones pertenecen íntegramente al Gobierno de la Comunidad Flamenca. En ese año entró en vigor el Decreto de 29 de abril de 1997⁴⁷, de transformación de la antigua corporación pública BRTN (heredera de la original televisión pública flamenca NIR de 1931) en VRT, constituida como S.A. Ese Decreto y el 'Management contract' (contrato de dirección), que suscriben el operador y la comunidad conforman la regulación de la gestión de esta Sociedad Pública. Esa gestión es controlada por la 'Asamblea General de Accionistas de

⁴⁷ El marco legal básico para la Comunidad Flamenca está formado por:

- Decreto de 28 de enero de 1987 respecto de la transmisión de programas de sonido y televisión, y la aprobación de las compañías privadas de la televisión.
- Decreto de 6 de julio de 2001.
- Decreto de 23 de marzo de 1991 sobre el estatus de la Radio Televisie Uitzendigen de BRTN Nederlandse.
- Decreto 872 de 29 de abril de 1997 de transformación de BRTN en sociedad anónima del sector público.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

VRT', compuesta por los miembros del Gobierno, como representantes legítimos de la Comunidad Flamenca. La Asamblea General nombra al Consejo de Administración, y este al Director General de VTR, a los que supervisa. Como en el caso de la comunidad francófona, la flamenca también cuenta con un Consejo Superior del Audiovisual (constituido en 1991) para controlar el cumplimiento de las normas sobre publicidad y patrocinio.

VRT se financia mediante una subvención del Gobierno Flamenco determinada en el contrato de dirección (de cinco años de duración; aunque el actual, firmado el 7 de junio de 2001, tiene vigencia para el período 2002-2006). El contrato en vigor deparó una subvención en 2002 de 229,3 millones de euros (en torno al 65% de los ingresos), cantidad que será aumentada cada año de vigencia del contrato en un 4%. Como en el caso de RTBF, las subvenciones públicas provienen de los ingresos que percibe el Gobierno en concepto de canon de televisión. Además, VRT puede acudir a fórmulas de patrocinio de programas como vía de financiación, aunque cuenta con un límite contractual de recaudación de 8,7 millones de euros por ese concepto. La emisión de publicidad en televisión está prohibida (no así en las cadenas de radio de VRT). También puede acudir a acciones de comercialización de productos y gestión de derechos como fuentes financieras, e incluso percibir "ingresos que provienen de cualquier forma de distribución de la selección de programa o sus partes al público" (–sic– ex art. 19 de Decreto de 1997 que instituye la VRT). Ese inciso de la norma deja la puerta abierta a la explotación de programas audiovisuales de VRT en cualquier tipo de plataforma de pago –Internet, TDT, Móviles 3G– (por ejemplo, haciendo uso de técnicas de acceso condicional para prestar el servicio de 'Vídeo y cuasi ví-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

deo bajo demanda'). Precisamente, el actual Contrato de Dirección establece para VTR amplias obligaciones para el desarrollo plataformas electrónicas en Flandes para la prestación a sus ciudadanos de servicios de la Sociedad del Conocimiento. Esos compromisos de desarrollo digital se vehiculan a través de 'e - VRT', una filial del operador encargada de desarrollo de software para aplicaciones de radio y televisión digital terrestre ('Radio 1', la primera cadena de radio de VRT, fue pionera en la UE al emitir en 1997 en sistema digital con el estándar europeo 'DAB' –Digital Audio Broadcasting–). El Gobierno flamenco ha asignado recursos económicos adicionales para el desarrollo digital de VRT.

En resumen, las entidades públicas de televisión belgas tienen el siguiente esquema de financiación:

BÉLGICA		
Financiación	RTBF	VRT
Titular público	Empresa Autónoma cultural de la Comunidad francófona belga	Sociedad Anónima pública de la Comunidad Flamenca
Canon	Subvención por contrato Representa sobre el 60% de los ingresos	Subvención por contrato Representa sobre el 65% de los ingresos
Publicidad	Limitada al 25% de los ingresos totales de la empresa	Prohibida
Otras fuentes	Múltiples	Patrocinio, comercialización y distribución a demanda de programas

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

12 GRECIA

Grecia⁴⁸ cuenta con una entidad pública de televisión, ERT, que emite dos cadenas terrestres con cobertura estatal: ET1 y NET; y una cadena terrestre, ET3, que emite desde Tesalónica para la zona norte de Grecia.

Elliniki Radiophonia Tileorasi (ERT) es una sociedad anónima de titularidad pública del Estado que presta el servicio de televisión. El control de su gestión queda en manos del 'Consejo Nacional de Radio y Televisión' y del Comité Nacional de los 'MassMedia electrónicos', ambos de configuración gubernamental.

ERT se financia mediante canon y participación en el mercado de la publicidad, patrocinio y actividades comerciales.

El sistema de canon es original, en comparación con el usado mayoritariamente en los países europeos. El canon griego lo pagan todos los ciudadanos para ver la televisión pública, en función del consumo de energía eléctrica de sus hogares. Así, y con datos referidos a 2003, los usuarios de TV pagan al mes 1,5 euros (500 dracmas) si en sus viviendas se registra una media de consumo eléctrico de 50 Kwh al cuatrimestre. O sea, por cada registro de consumo medio de 50 Kwh pagarían de canon televisivo 6 euros cada cuatro meses (18 euros al año). Esta escala es progresiva: si el consumo de electricidad es de 100 Kwh por cuatrimestre, entonces pagarían en ese período 12 euros, y así sucesivamente.

Este sistema proporcional indiciado en el consumo de electricidad es muy inestable, pues si bien asegura un mínimo de ingresos, sitúa en el terreno de la incertidumbre los máximos, no pudiendo establecer presu-

⁴⁸ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente griega.
- Embajada de España en Atenas.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

puestos de ingresos fiables. En cualquier caso, este sui generis canon televisivo griego supone para ERT la mayor fuente de sus ingresos anuales (52% en 2001), acudiendo el Gobierno a fórmulas de subvenciones y créditos para paliar la insuficiencia del canon (7% de los ingresos en 2001).

Los ingresos por publicidad de la radio y televisión pública fueron importantes durante el período de predominio de estos medios públicos en el contexto mediático griego (hasta el año 1989 los ingresos eran del orden del 85,4% del gasto total de la publicidad en medios). A partir de 1990, se inició un decremento progresivo que llegó a situar en el 6,1% la participación del operador público en el gasto total del sector publicidad en medios de comunicación. Sin embargo, en 2001 la publicidad reportó todavía a ERT casi el 35% de sus ingresos, mientras que las actividades comerciales generaron el 6%.

La situación financiera de la televisión pública griega no permite grandes desarrollos empresariales. De hecho, el Gobierno heleno en 1998 autorizó a ERT a recurrir a fórmulas de acceso condicional (lo que implica pago directo del consumidor) para prestar los nuevos servicios de televisión digital. Esta forma de financiación sólo se aplica a las emisiones digitales por satélite, a la espera de encontrar otras fuentes financieras para la prestación de los servicios de TDT. En esa línea, ERT ha iniciado una pequeña etapa de expansión al crear varias sociedades subsidiarias que, además de autofinanciarse, podría reportar beneficios para la empresa matriz. Estas filiales se encuentran en el área de la comercialización de productos (EPT, A.E.) y en la rama de Internet.

En síntesis, la entidad pública de televisión griega, ERT, tiene estas fuentes de financiación⁴⁹:

⁴⁹ El marco legal básico de la televisión griega está constituido por:

- Ley 1730/1987 de Televisión.
- Decreto Presidencial 236, N 124 de 16 de julio de 1992, de actividades en la Televisión Griega.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

GRECIA	
Financiación	ERT
Titular público	Sociedad pública propiedad del Estado
Canon	Porcentaje por consumo de electricidad (Del orden de 6 euros por cuatrimestre y hogar) En 2001 representó el 52% de los ingresos
Ayudas públicas	En torno al 7% del presupuesto
Publicidad	Supone en torno al 35% del total de ingresos
Otras fuentes	Actividades comerciales (6%)

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

13 AUSTRIA

Austria⁵⁰ cuenta con una entidad pública de televisión, ORF, que emite dos cadenas terrestres: ORF1 y ORF2 (que incluye nueve ventanas de emisión regional para los Länders austríacos).

Österreichischer Rundfunk (ORF) es, desde el 31 de diciembre de 2002, una Fundación pública con personalidad jurídica propia, pasando a denominarse ORF-Gesetz. Esta fundación no tiene ánimo de lucro, si bien puede generar ingresos para enjugar los gastos que ocasione su actividad. La Ley de esta entidad (379/1984, modificada en 2001 y 2002 para reestructurar su régimen jurídico y para adaptarla al entorno digital) permite la creación de cuantas empresas filiales sean necesarias para el buen fin de su cometido, pudiendo establecer estas subsidiarias en el extranjero, y pudiendo entrar en sociedad con otras empresas audiovisuales, siempre que el porcentaje de participación de ORF no sea superior al 25%. El 'Federal Communications Board' (órgano elegido por el Gobierno austríaco) se encarga de supervisar la gestión y administración de ORF, acción que también desempeña (desde 2001) el nuevo regulador de medios y contenidos –RTR GmbH– ('Austrian Authority for Broadcasting and Telecommunications'). El control también es ejercido por 'KommAustria', el regulador independiente de telecomunicaciones (dedicado al sector privado) que supervisa la explotación técnica digital de ORF. Por último, el Ministerio de Economía se encarga de velar por el cumplimiento de las normas de televisión pública que obligan a esta entidad.

⁵⁰ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente austríaca.
- Embajada de España en Viena.
- Información corporativa ORF.
- Universidad de Viena.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ORF se financia mediante canon, participación en el mercado de la publicidad, patrocinio y otras actividades.

En cuanto al canon, desde el 1 de marzo de 2003, tiene un importe medio de 222 euros por hogar y año, (considerando que no se paga lo mismo en todos los Länders de Austria), estableciéndose una serie de exenciones en atención a determinadas situaciones personales (jubilados, discapacitados) y socioeconómicas (rentas bajas, familiares a cargo, etc.). El canon es gestionado por la propia ORF, a través de su división 'ORF-GIS'. Sin embargo, la radiotelevisión pública austríaca no percibe la totalidad de lo recaudado en concepto de canon, recibiendo, aproximadamente, el 77% del total, tras las deducciones aplicadas por la Cancillería Federal (Bundeskanzleramt) y los Länders⁵¹. Con datos de 1998, ORF recibió 351 millones de euros en concepto de canon, lo que supuso el 45,56% de sus ingresos totales de ese año cuantificado en 770,3 millones de euros. En 2001, representó el 42% del presupuesto de ingresos.

La publicidad reporta del orden del 40% del presupuesto de ingresos de la entidad (41,5% en 1998, lo que representó unos ingresos de 319 millones de euros; 39% en 2001), gracias al progresivo aumento del tiempo legalmente establecido para emitir publicidad, incrementado por el Gobierno en 1999 hasta 35 minutos/día (actualmente, 42 minutos/día, y dentro de la Directiva TV sin Fronteras), como solución para poder acometer nuevas inversiones de ORF en el terreno digital, y para compensar el decremento de la cuantía del canon.

ORF también ingresa por patrocinio de programas (7% en 2001) y

⁵¹ El marco legal básico de la televisión austríaca está constituido por:

- Derecho político federal para la salvaguardia de la independencia en la difusión, DGBI 396/74.
- Broadcasting Act, 1974.
- Ley de ORF 379/1984 modificada por la Ley 83/2001 y en 2002.
- Ley de radiodifusión 379/1984.
- Modificada por las Leyes Federales 1/1984, 563/1985, 612/1986, 606/1987, 10/1991, 505/1993, y 917/1993.
- Ley 505/1993, de 9 de julio sobre publicidad y patrocinio.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

por otros conceptos (actividades comerciales e industriales varias), que articula a través de los nuevos departamentos y divisiones de que dispone la entidad a raíz de su reciente modernización organizativa y de gestión empresarial. Se aprecia en el caso austríaco la tendencia emergente de externalizar servicios para reducir el capítulo de gastos fijos ('sacan fuera' de la empresa la gestión y/o administración de funciones rutinarias que les supone un alto coste empresarial), a la par que prestan servicios a otras empresas ajenas a ORF para incrementar el capítulo de ingresos atípicos ('sacan fuera' de la empresa, para vender a otras, el *know how* y expertise de la plantilla de ORF en materias en las que son líderes o muy competitivos –servicios técnicos de televisión; creación de sistemas integrales de nuevos servicios en línea y aplicaciones digitales; auditorías jurídicas sobre *securización* de tecnologías digitales; producción de programas audiovisuales; comercialización de productos; etc.– actuando así como verdaderas compañías de consulting y de servicios a terceros).

Además de estar presente en el accionariado de compañías de TV satélite de pago (50% del canal temático 'TW1'; '3sat' o 'ZDF's digital'), ORF opera en el mercado por medio de divisiones como: 'ORF-Enterprise', que presta servicios de autoconsumo y de venta a terceros relacionados con desarrollos de páginas Web, creación de nuevas utilidades aplicadas a la publicidad en cualquier soporte (papel, radio, TV digital, Internet, TV interactiva) y para explotación multicanal, y desarrollo e implementación de soluciones de Teletexto avanzado y Guía Electrónicas de Programación (EPG) –nota: la división 'ORF-Enterprise' engloba a otras subdivisiones de 'nicho' encargadas de servicios de Internet ('ORF-ON'), y otras dedicadas a los servicios digitales en línea de televisión di-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

gital y soluciones Crossmedia ('ORF-E interactive'); 'Cooperations and Sponsoring' reúne equipos de creativos que desarrollan innovadores conceptos de patrocinio de programas y otras formas de cooperación publicitaria en todo tipo de soportes; 'Kundendieust', servicio on-line de atención y de calidad al usuario de los programas y servicios de las plataformas ORF; 'Medienforschung', dedicada a la investigación de medios y análisis de proyectos de coproducción de obras audiovisuales; 'Universum', marca especializada en la producción de documentales para televisión; 'ORF-Sales and Purchases', que desarrolla su actividad adquiriendo derechos de antena, de coproducciones, y vendiendo los productos de un amplio catálogo audiovisual e impreso; y 'ORF-Bildbank', convertido en un auténtico banco digitalizado de imágenes (de pago) que sirve –también en Internet– hasta 300.000 vídeos y películas de los 45 años de historia de ORF, además de documentales, producciones multimedia, y producciones audiovisuales multiplataforma (TDT, Internet, Móvil 3G, vídeo streaming).

'ORF-Digital' es la rama de esta empresa múltiple que administra y gestiona todo lo relativo a los intereses de ORF en el terreno de la televisión digital en cualquier tecnología (satélite, cable, terrestre, Internet, Móvil, ADSL). La experiencia de ORF en la TDT viene impulsada por la Cancillería Federal de Austria que en 2001 puso en marcha la plataforma de televisión digital terrestre 'Digitale Plattform Austria –DPA–'. Pilotada por el regulador 'KommAustria' y por la propia 'ORF', esta plataforma reúne a una serie de actores que van mucho más allá de los operadores y agentes de televisión digital, ya sean públicos o privados. Además de estos, en DPA confluyen numerosas instituciones y

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

organizaciones comerciales y ciudadanas que recorren un amplio espectro social y económico, dando como resultado una plataforma digital en la que tienen intereses el sector industrial general, el comercio, la ciencia, la cultura, los ciudadanos y la Administración. Es, en definitiva, una plataforma ideada para prestar servicios de comunicaciones empresariales y personales (unos gratuitos, otros de pago) que ofrece un servicio integral de información, con múltiples servicios auxiliares en línea. Esta amplia alianza asegura el éxito económico de este proyecto que tiene en 2008 su horizonte de máximo rendimiento, según su Plan de Negocio.

En síntesis, la televisión pública de Austria, ORF, se financia conforme a las siguientes fuentes:

AUSTRIA	
Financiación	ORF
Titular público	Fundación pública del Estado
Canon	222 euros por hogar y año en 2003 Supone en torno al 42% de los ingresos
Publicidad	Supone el 40% de los ingresos
Otras fuentes	Fuerte diversificación empresarial y múltiples actividades comerciales e industriales

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

14 NORUEGA

Noruega⁵² cuenta con una entidad pública de televisión, NRK, que emite dos cadenas terrestres de cobertura estatal: 'NRK-1' y 'NRK To'. Presta nueve servicios regionales de televisión terrestre.

Norsk Rikskringkasting (NRK) es, desde 1933, la entidad pública de televisión noruega. En 1988, adoptó la figura jurídica de Fundación que cambió, en 1996, por la de Sociedad Anónima del sector público. El Ministerio de Cultura y de Asuntos de la Iglesia establece determinados controles directos sobre la actividad de NRK, y por medio del 'Consejo de Radio y Televisión de Servicio Público', que analiza los contenidos de los programas (también existen Consejos Consultivos de ámbito regional que extienden sus competencias a las TV's privadas, pues éstas también cumplen algunas obligaciones de servicio público). Un cuerpo administrativo del Ministerio de Cultura constituye el denominado 'Statens Medieforvaltning', la Autoridad sobre medios de comunicación social, que controla la actividad de las entidades privadas y públicas en el terreno de la competencia entre operadores. Asimismo, el Parlamento de Noruega supervisa la gestión de NRK, y establece reglas y, en su caso, limitaciones al volumen de ingresos que puede obtener mediante patrocinio de programas.

NRK se financia mediante canon, patrocinio de programas y otras actividades.

En cuanto al canon, su cuantía es fijada anualmente por la entidad 'Storting', con la aprobación del Gobierno y Parlamento. NRK re-

⁵² Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente noruega.
- Embajada de España en Oslo.
- Información corporativa NRK.
- Información corporativa NTV.
- European Audiovisual Observatory 'Radio and Television Systems in Europe 2000/01'.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

cauda esta licencia y es quien establece las subvenciones y exenciones de pago a determinados colectivos de personas con dificultades socioeconómicas. Los ingresos por canon, fijado en 2003 en 1.850 coronas noruegas (221,8 euros), copan prácticamente la totalidad del presupuesto anual de ingresos de NRK (el 96% en 2001). En Noruega, hay cerca de dos millones de hogares, y la televisión pública tiene un alto índice de penetración (con una cuota de mercado de 'NRK 1' cercana al 40% –es líder–; y con una cuota del 3% en el caso de 'NRK 2'). En 1999, los responsables de esta empresa pública cuantificaron en 1.900 millones de coronas noruegas (227,8 millones de euros) el presupuesto necesario para acometer la conversión en televisión digital terrestre. Esa cantidad –estimada para un período de entre diez y quince años– sería aportada por el Gobierno noruego a través de un crédito extraordinario.

NRK tiene prohibida la emisión de publicidad en televisión (pero no en el Teletexto, que no tiene la consideración legal de 'servicio público'). En cuanto al patrocinio de programas, esas operaciones están limitadas en relación con determinados programas (infantiles), y los beneficios que reportan se podrían cifrar en torno al 4% de los ingresos de la compañía. En 2002, el patrocinio de programas reportó 26 millones de coronas (3,1 millones de euros), según datos de la empresa.

NRK tiene múltiples intereses en venta de productos, gestión de derechos sobre programas, edición de videos y soportes sonoros, distribución de contenidos o producción audiovisual. Para ello, ha creado una serie de divisiones de la empresa (que a su vez tienen acuerdos de intereses con otras compañías terceras) con objeto de optimizar rendimientos y beneficios que pueden generar estas operaciones (que ya no están

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

constreñidas a las prohibiciones publicitarias de la TV). Entre otras, esas divisiones son: 'Musikkteknikk', convertida en 'sello discográfico' de grabación de música en formato CD, y otros soportes, de grupos y cantantes noruegos, dispone de estudios de grabación de alto nivel y equipos de productores e ingenieros de sonido, y también actúa en el mercado de la distribución; 'Publikasjoner', dedicada a la creación, producción y grabación de spots de televisión y cuñas de radio, y publicidad para entornos de Internet, Teletexto y EPG de televisión digital; 'NRK Arkiv&Research', que ofrece a los usuarios un servicio a demanda de imágenes digitalizadas y archivos sonoros históricos de la cadena, así como nuevas producciones audiovisuales de explotación multiplataforma; y 'NRK Drama', encargada de todas las actividades relativas a la producción audiovisual –desde logísticas hasta operativas y de explotación–, gestionando, igualmente, la cesión/adquisición de derechos, y la participación de NRK en coproducciones con otras entidades (por Ley⁵³, NRK ha de coproducir obras audiovisuales con productores independientes. Además, el Gobierno noruego subvenciona a esos productores que se relacionan con el operador de televisión pública). 'Norsk Film AS' es una empresa pública (78%, Gobierno noruego; 20%, propiedad de 82 Ayuntamientos; 2%, Bank og Forsikring) que también financia las producciones cinematográficas en las que participan productores independientes.

NRK es una televisión pública que actúa como privada, especialmente en el terreno de alianzas y sociedades con otras compañías de comunicación. Con una férrea idea empresarial –basada en el cumplimiento del mejor servicio público desde la calidad de la programación, la fortaleza económica y financiera, y el posicionamiento competitivo en el

⁵³ El marco legal básico de la televisión noruega está constituido por:

- Broadcasting Act, 1984.
- Act n° 127 of 4 december 1992 relating to Broadcasting.
- Regulations n° 153 of 28 february 1997 relating Broadcasting.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

mercado-, tiene acuerdos con otros radiodifusores de países nórdicos para constituir una cadena de televisión de pago (NorDig) –en la que NRK participaría aportando programas de archivo–; y un gran proyecto empresarial que ya es toda una realidad: ‘Norges Televisjon –NTV–’

‘Norges Televisjon –NTV–’ es una Sociedad Anónima de televisión de reciente constitución (junio 2002), que es propiedad de la principal televisión privada de Noruega, ‘TV2’, que dispone de un 50% de su capital, y de la televisión pública NRK, con otro 50% de las acciones. Estamos ante un caso que sienta un precedente: una entidad pública ha creado una Sociedad Anónima de televisión digital terrestre teniendo como socio a una cadena privada. Este ‘Modelo Noruego’ que propicia una sociedad entre dos operadores que son competencia entre sí, y que tienen fuentes financieras diferentes dada su distinta naturaleza jurídica, se explica en la estrategia de hacer de la TDT un éxito de implantación en Noruega (donde el satélite –26% de la población– y el cable –43%– están muy asentados), y en la idea de evitar ‘la colonización cultural que amenaza la identidad noruega’ (palabras de Kare Valebroll, CEO ‘TV2 Group’). ‘NTV’ nace con el respaldo de un plan de negocio solvente y realista que fija en 2006 el horizonte de rentabilidad. Conscientes de que los servicios son la llave del éxito, esta plataforma de TDT se basa en la interactividad y la comunicación con los espectadores. Canales de retorno, servicios de información, correo electrónico, acceso a Internet, vídeo bajo demanda, capacidad de almacenaje de datos en el receptor de TV, juegos y comercio electrónico aparecen como elementos nucleares de la moderna televisión, y que recoge el Plan de Acción difundido por NTV. Además de los canales NRK y TV2, esta plataforma contempla ofrecer ca-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

nales de pay per view y un paquete de canales internacionales más populares especializados en noticias, programas infantiles, documentales, deportes música y películas. El suficiente ancho de banda que les ha sido asignado les permitirá alquilar espectro para la distribución de datos y productos de abastecedores de contenidos digitales. El plan de negocio contempla un proyecto competitivo también en términos de precio para los usuarios: a todos los hogares noruegos que actualmente pagan canon de televisión les serán ofrecidos descodificadores gratuitos; se facturan los servicios en línea (salvo determinados de servicio público); y se fija una cuota de suscripción por año de 400 coronas noruegas más IVA (55,4 euros). Con la irrupción de 'Norges Televisjon –NTV–', parece que surge el modelo de televisión pública del futuro en los países nórdicos.

En resumen, la financiación de NRK se basa en las siguientes fuentes:

NORUEGA	
Financiación	NRK
Titular público	Sociedad Anónima pública del Estado
Canon	221,8 euros por hogar y año (en 2003) Supone prácticamente la totalidad de sus ingresos (96%)
Publicidad	Prohibida Se permite el patrocinio (4% de los ingresos)
Otras fuentes	Actividades comerciales e industriales propias, y explotadas en sociedad con terceros

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

15 SUIZA

Suiza⁵⁴ (país con siete millones de habitantes) cuenta con una entidad pública de televisión, SRG SSR, que emite un total de siete cadenas terrestres de cobertura estatal, pero dirigidas a las distintas comunidades lingüísticas regionales: tres cadenas emiten para el cantón alemán (SF DRS); dos cadenas para el francés (RSR); y dos cadenas para el cantón italiano (RTSI). También produce programas en rumano para Televisiun Rumantscha (TvR).

'SRG SSR idée suisse' es una empresa sin ánimo de lucro configurada conforme al régimen de Compañías Públicas de Suiza. La empresa está estructurada como un holding nacional con organizaciones individuales regionales. La prestación del servicio de radio, televisión y multimedia queda instrumentado a través de unidades específicas (como sociedades) que producen la programación para cada cantón. SRG SSR también realiza actividades no vinculadas a la función de servicio público que desarrolla por medio de empresas filiales y otras empresas privadas de las que es accionista. Los beneficios comerciales que obtienen esas filiales y participaciones revierten en el holding para financiar los medios de servicio público. SRG SSR es el mayor proveedor de medios audiovisuales y electrónicos de Suiza. Tiene las mayores cuotas de mercado, rentabilidad y crédito social en todos los segmentos en los que actúa (radio, televisión, Internet y servicios en línea), muy por encima de las empresas privadas con las que compite. SRG SSR está vinculada con el Consejo Federal Suizo (órgano ejecutivo de la Confedera-

⁵⁴ Las fuentes utilizadas han sido:
• Legislación vigente suiza.
• Embajada de España en Berna.
• Información corporativa SRG SSR.
• Media Lex.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ción Helvética) mediante una 'Carta' que establece los términos de la prestación de los servicios de radio y televisión para cada cantón en que se divide Suiza. Los Estatutos de SRG SSR desarrollan las estipulaciones de la Carta, que establece el sistema de financiación de la empresa. La Carta también determina el control del Consejo Federal sobre la gestión y administración del holding, y sus empresas filiales y participaciones. La autoridad independiente OFCOM (Office Fédéral de la Communication) también establece controles sobre la actividad de SRG SSR.

SRG SSR financia el servicio público de televisión mediante canon, publicidad y patrocinio de programas, y por el desarrollo de actividades comerciales.

La 'Carta' que define el marco estatutario de SRG SSR también regula el canon y atribuye a la empresa el derecho a solicitar al Consejo Federal el aumento de su cuantía, en función de las cargas y costes que va asumiendo SRG SSR en cada momento.

El canon proporciona a SRG SSR la mayor parte de sus ingresos anuales. Con datos referidos a 2001 (facilitados por la empresa), los ingresos por canon representaron el 71% de los ingresos totales del holding (1.500 millones de francos suizos, equivalentes –al cambio actual– a 976,5 millones de euros), cuantificado hoy en 693,3 millones de euros. De esa cantidad, las siete cadenas de televisión de SRG SSR recibieron un total de 432,1 millones de euros. En el año 2003, el canon se ha fijado (con un 4,1% de subida) en 274,80 francos suizos (178,8 euros por hogar y año). 'Billag AG' es la entidad de recaudación. Puesto que hay desequilibrios en cuanto al número de habitantes por cantón (el alemán representa el 74,9% de la población total de Suiza; el 20,9% habla

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

francés; y la parte italiana supone el 4,2%), SRG SSR activa un sistema de igualación financiera con la finalidad de fortalecer la radio y televisión pública que se presta a las regiones que generan menor cantidad de ingresos por canon.

La publicidad en televisión (prohibida en sus emisoras de radio) y el patrocinio de programas reportaron a SRG SSR en 2001 un total de 253,9 millones de euros (la publicidad y patrocinio suponen el 26% de sus ingresos totales del holding). Otras actividades, como venta de programas, merchandising, etc. generaron 30 millones de euros (el 3% de los ingresos del holding).

La televisión pública suiza también se financia mediante el beneficio neto que obtienen las seis empresas filiales que componen el holding 'SRG SSR idée suisse'. Esas filiales son: 'PubliSUISSE, S.A.', dedicada (desde 1964) a la creación, gestión y explotación de los soportes publicitarios (en todas sus plataformas) de la empresa matriz. Un 0,2% de su capital está en manos de USAM –unión de medianos y pequeños empresarios de Suiza–. 'Telvetia, S.A.' es un filial (constituida en 1995) que presta todo tipo de servicios logísticos (también a terceros) para la producción de programas de televisión. 'Publica Data, AG' es una sociedad (de 1993) especializada en la venta de datos de audiencia, estudios de mercado e información de actualidad. 'TV Productioncenter Zürich, AG-TPC' es la empresa (1999) productora de obras audiovisuales para televisión y nuevos soportes. 'Swiss TXT, AG' es una sociedad (constituida en 1983) que presta servicios integrales de información electrónica (teletexto, Internet, televisión digital), y provee servicios de noticias en todo tipo de redes de telecomunicaciones. El 3% de esta sociedad pertenece a la empresa 'Cablecom'. Esta sociedad tiene nuevas divisiones

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

como 'Swissinfo', que provee textos, datos, imágenes e información en línea en diversos idiomas, 'Swissinfo Webfactory', encargada de crear páginas y websites de Internet, y 'Text Archive', que facilita noticias vía correo electrónico. Y 'Viasuisse AG', constituida en 2001 para comercializar un amplio catálogo de productos (audiovisuales, publicaciones, programas multimedia). Esta empresa, de la que el 20% es propiedad de 'Swiss Federal Railways', también presta servicios de distribución.

El holding SRG SSR se completa con la participación en el accionariado de otras compañías: 'World Radio Geneva', de la que tiene el 40%, explota y vende programas de radio en inglés a nivel internacional; 'Schweizerische Mediendatenbank SMD', en la que posee el 33%, dedicada a la comercialización de bases de datos en línea, venta de archivos digitalizados; 'Telepool GmbH', con un 26%, comercializa series y películas en formato VHS, DVD y CD's; 'AGRAP', de la que tiene el 40%, dedicada a comercializar programas de radio; 'Radio X AG', 20%, que explota programas de radio para audiencias juveniles; 'Euronews', donde tiene el 10,76%, canal de televisión de noticias 24 horas; 'Schweizerische Depeschenagentur AG', 10%, agencia de noticias suiza; 'Satellimages TV5 Monde' y 'TV5 USA Inc.', de las que tiene el 11% y 10%, respectivamente, de programas de televisión en francés vía satélite.

Asimismo, el holding tiene concertadas alianzas estratégicas con numerosas empresas que operan en diferentes segmentos de la comunicación en el ámbito internacional (Press-TV, 3sat, Arte, Eurosport, CNN.com, Rose D'or, Glückskette, Memoriav, Fonoteca Nazionale, Verkehrshaus Schweiz, y Museum für Kommunikation).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

A la 'Carta' que vincula a SRG SSR con el Gobierno suizo, se suma, en orden a regular el desarrollo de la actividad de la empresa, la Ley de Radio y Televisión de 1991⁵⁵ (que también resulta de aplicación a los medios privados). Actualmente, esta norma se encuentra en fase de modificación. Su nuevo texto entrará en vigor en 2004, creará un nuevo órgano de control de los medios (Comisión de las Comunicaciones), elevará al 4% la cantidad del canon que se destinará a ayudar a las pequeñas empresas de radio y televisión local y regional (por decisión del Bundesrat), e introducirá cambios de cara a la adaptación de los medios de comunicación audiovisuales suizos al entorno digital. En ese terreno, desde el pasado 25 de junio de 2003 (tras la aprobación del Consejo Federal suizo), SRG SSR ha iniciado su implantación en la tecnología de televisión digital terrestre con un plan que prevé la emisión en simulcasting (simultáneamente en analógico y digital) de sus cadenas de televisión cantonales, fijando para esa etapa el horizonte temporal de 2009. SRG SSR tiene previsto incorporar numerosos servicios digitales en línea e interactivos de TDT. Según indicaciones gubernamentales, un decodificador básico (con el estándar DVB) podría costar entre 150 y 250 francos suizos (entre 97,6 y 162,8 euros). SRG SSR no contaría con créditos adicionales para la prestación del nuevo servicio (si bien este año el canon ha subido un 4,1%, posiblemente motivado por las inversiones y gastos en que incurre SSR por el despliegue digital).

En resumen, la televisión pública de Suiza, SRG SSR, se financia mediante las siguientes fuentes:

⁵⁵ El marco legal básico de la televisión suiza está concentrado en la Ley de 21 de junio de 1991 de Radio y Televisión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SUIZA	
Financiación	SRG SSR
Titular público	Empresa pública de la Confederación Suiza
Canon	178,8 euros por hogar y año (en 2003) Supone en torno al 71% de los ingresos totales
Publicidad	Publicidad y patrocinio suponen cerca del 26% de los ingresos
Otras fuentes	Actividades comerciales de las empresas de televisión, a las que se suman las comerciales e industriales del holding empresarial

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

16 ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos de América⁵⁶ cuenta con una institución para la radiotelevisión pública (CPB) que encarga la difusión a la Corporación PBS, que emite a través de numerosas estaciones y cadenas de televisión terrestre en los Estados que conforman la nación.

Corporation for Public Broadcasting –CPB– es una Corporación Privada sin ánimo de lucro creada por el Congreso norteamericano en 1967 por Ley (Broadcasting Act, 1967) para administrar y gestionar la financiación pública que anualmente concede el Gobierno Federal de los EE.UU. para la producción y difusión de programas de radio y televisión de contenido público emitidos en entidades de televisión locales, regionales y estatales. Por tanto, CPB no es una agencia estatal (es privada, aunque creada por Ley), si bien hace funciones de administración y asignación de subvenciones públicas para la televisión de contenido de servicio público. CPB promueve los servicios de radio, televisión y en línea de contenido cultural y educativo.

CPB creó en 1969 la empresa privada ‘Public Broadcasting Service –PBS–’ para la producción y difusión de programas de televisión, financiando esos programas con las subvenciones otorgadas por el Gobierno federal (PBS, a su vez, tiene como miembros asociados a 356 entidades de televisión de todo el país); y, en 1970, creó ‘National Public Radio –NPR–’ con igual función y finalidad para la radio pública.

En concreto, CPB destina los recursos económicos que recibe del Gobierno a la financiación de tres líneas: programas audiovisuales edu-

⁵⁶ Las fuentes principales utilizadas han sido:

- Legislación vigente estadounidense.
- Embajada de España en Washington.
- Información corporativa CPB y PBS.
- Communications Media Center New York Law School.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

cativos; para sostener la difusión de servicios; y para financiar las operaciones de mantenimiento de los operadores de televisión.

En cada una de esas tres líneas se suman una serie de entidades, instituciones y organismos públicos, empresas, fundaciones y particulares que también aportan financiación.

De este modo, por ejemplo, los programas educativos de televisión cuentan con la financiación de CPB (que asigna subvenciones para producir esos programas), la ayuda económica del Estado (a través de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura), Fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, suscriptores particulares (cada ciudadano puede entregar cantidades para financiar la televisión pública de su localidad), la aportación que recauda el propio difusor PBS, y las que entregan los partners de la televisión pública (una serie de organizaciones privadas).

La financiación para sostener los gastos de difusión de servicios (que soporta el operador difusor agrupado en la PBS) corre a cargo de CPB, entidades de privadas, suscriptores, distribuidores y empresas técnicas, productores audiovisuales, la propia PBS y otros partners de la televisión pública.

Para financiar las operaciones y gastos empresariales de las difusoras de televisión agrupadas en PBS, se asignan recursos económicos de CPB, del Estado correspondiente, Administraciones Públicas locales, Universidades, Fundaciones y entidades sin ánimo de lucro.

En 2001, CPB recibió del Gobierno Federal 340 millones de dólares como recursos de financiación. Por Ley⁵⁷, el 95% de esa aportación tiene que dedicarse al apoyo de la televisión pública local. Pero esta aporta-

⁵⁷ El marco legal básico de la Televisión pública en USA está formado por:
• Broadcasting Act, 1967.
• Telecommunications Act of 1996.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

ción Federal no representa sino el 15% aproximadamente de los recursos totales disponibles para la televisión pública de EE.UU., que en 2001 dispuso de unos ingresos cuantificados en 2.300 millones de dólares. Así, al 15% del Gobierno Federal se agregó un 85% aportado por Gobiernos Estatales, Colegios públicos y privados, Fundaciones, miembros de PBS, Administraciones locales, Contratos y subvenciones Federales, subastas, legados y negocios emprendidos por CPB. En total, un 20% de su presupuestos de ingresos provino de ayudas públicas (sumadas las de los Gobiernos Federal, Estatal y Local).

Con datos estadísticos de la autoridad de las comunicaciones en USA (Federal Communications Commission –FCC–), en 2001 se produjeron 4.264.000 contribuciones individuales a la televisión pública. El promedio de contribución por persona en dólares corrientes fue para la televisión pública de 77,05 dólares.

Public Broadcasting Service –PBS– es una empresa privada sin ánimo de lucro creada por CPB en 1969 que produce y difunde programas de televisión pública. Cuenta con 356 televisiones asociadas en toda la nación. Estas televisiones, concesionarias de CPB –fundamentalmente de cobertura local–, son organizaciones sin ánimo de lucro (138), universitarias (85), de los Gobiernos locales (7) y del Gobierno del Estado (126). Sus licencias son revisadas por la FCC, y cuentan con el control de ‘Media Bureau’ de esa autoridad federal, y con el que realizan PBS, CPB y las entidades e instituciones concesionarias de las licencias de televisión.

PBS tuvo unos ingresos totales en 2002 de 533,8 millones de dólares. Esa cantidad total de ingresos reúne las contribuciones de:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

- Los operadores miembros de PBS.
- Ingresos por ventas de productos educativos –vídeos, publicaciones–.
- Aportación Federal de CPB.
- Subvenciones del Departamento de Estado de Educación.
- Royalties por gestión de derechos de programas.
- Ingresos por Licence Fee –canon– que pagan los operadores de cable y satélite que transmiten programas de televisión de PBS.
- Ingresos de los llamados ‘underwriting’, que son las entidades que apoyan económicamente la producción de programas a cambio de aparecer en los títulos de crédito de los mismos.
- Aportaciones particulares (que se benefician de bonificaciones, incentivos y exenciones fiscales).

Las televisiones de PBS tienen prohibida la emisión de publicidad, aunque puede patrocinar programas. Sin embargo, sí está permitida la emisión de ‘espacios de información comercial’ (no son spots publicitarios) que no pueden durar más de 15 segundos (actualmente se negocia la habilitación legal para ampliar a 30 segundos la duración de esos ‘comerciales’).

PBS cuenta con el apoyo de una serie partners que son organizaciones sin ánimo de lucro como: ‘Association of America’s Public Television Stations’, dedicada a apoyar estudios de desarrollo de la televisión

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

pública; 'Annenberg' que promueve la calidad y accesibilidad a las comunicaciones electrónicas aplicadas a la educación; 'Current', que publica revistas sobre televisión; 'National Educational Telecommunications Association', para el desarrollo de las comunicaciones educativas; 'National Public Broadcasting Archives', que gestiona todos los archivos audiovisuales y multimedia de la televisión pública; 'Public Television Outreach Alliance', consorcio de desarrollo de nuevos medios; y 'SERC', que es un consorcio creado por el Departamento de Estado para el desarrollo de la televisión en la escuela.

PBS también ha diversificado su organización empresarial a través de divisiones operativas como 'PBS Sponsoring', que actúa como una agencia de captación de patrocinadores, y como una entidad de asesoramiento fiscal para las entidades y organizaciones interesadas; 'Wireless PBS', que produce desarrollos y contenidos de Internet, PDA's y terminales móviles; 'PBS Online', que crea sitios de Internet para determinadas comunidades como 'PBS Kids' para niños, 'PBS Parents' para padres y adultos, 'PBS TeacherSource' para profesores, y 'PBS Campus' para estudiantes. Estas websites son el origen de los canales de televisión digital proyectados en la expansión de PBS; y 'Producing for PBS', que opera como una productora de programas audiovisuales.

En el terreno de la televisión digital terrestre, PBS ya ha iniciado su transición con la producción de los canales 'PBS KIDS Channel' y el proyecto datacasting 'PBS YOU multicast services'. La empresa ha creado una nueva división: 'PBS Digital Technology', para la creación y distribución de contenidos en línea y multiplataforma. Con datos de julio de 2003, esa división informa que son 173 las estaciones de televisión asociadas a PBS que

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

están ofreciendo sus servicios también con tecnología digital, cubriendo el 76,25% del total de hogares norteamericanos. El Congreso de los EE.UU. aprobó en 2002 la asignación extraordinaria de 45 millones de dólares para la transición del analógico al digital. CPB concedió 12,5 millones de dólares directamente a 26 operadores públicos de televisión del país; 2,5 millones de dólares en una primera fase para PBS; 24 millones de dólares para distribución digital y para el 'Digital Universal Service Fund', fondo de servicio digital universal –recientemente constituido– para cubrir los gastos de los operadores con poder económico reducido; 3,5 millones de dólares para la adopción del estándar de radio; 1 millón de dólares para desarrollo de ingeniería digital; y el resto para la puesta en marcha de campañas de información y divulgación del cambio.

En resumen, la televisión pública de EE.UU., PBS, se financia mediante las siguientes fuentes:

ESTADOS UNIDOS	
Financiación	PBS
Titular público	Empresa privada sin lucro, creada por la corporación privada CPB constituida por Ley
Canon	NO Aportación de los Gobiernos Federal, Estatal y Local, así como ayudas de entidades, organismos, instituciones públicas y privadas, empresas y particulares. Supone el 95% de los ingresos. (La aportación pública supone en torno al 20%)
Publicidad	Prohibida
Otras fuentes	Patrocinio y venta de productos

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

17 AUSTRALIA

En Australia⁵⁸ hay dos entidades públicas que prestan el servicio público de televisión terrestre con cobertura estatal: 'Australia Broadcasting Corporation –ABC–', que tiene dos cadenas; y 'Special Broadcasting Service –SBS–', que emite otras dos cadenas.

Australia Broadcasting Corporation (ABC) es, desde 1956, el principal operador de televisión de Australia. ABC es una Corporación de Derecho público regida por una 'Carta' incorporada a su propia Ley (Broadcasting Act, 1983) –que no se aplica a los servicios de televisión, de pago, que ABC presta en operadores de cable–, quedando sometida, asimismo, a la norma legal de las entidades públicas de la Commonwealth (Commonwealth Authorities and Companies Act, 1997). El control directo de la actividad y gestión de la corporación lo ejerce el Ministro de Finanzas del Gobierno australiano (que incluso tiene poder para dar indicaciones directas para la difusión en ABC de asuntos considerados de 'interés nacional', dando explicaciones –a posteriori– de esas indicaciones ante el Parlamento –art. 78 Ley 1983–). También supervisa la actividad de ABC la 'Australian Broadcasting Authority –ABA–', órgano regulador de los medios audiovisuales. ABC debe elaborar un Plan Corporativo de gestión, para períodos de entre 3 y 5 años, que ha de ser aprobado por el Ministro de Finanzas. Durante la vigencia de un Plan, el Consejo de Administración de ABC puede revisar las previsiones económicas y de desarrollo que contenga.

La corporación ABC se financia mediante subvenciones públicas determinadas por el Parlamento, consignadas en el Presupuesto Federal,

⁵⁸ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente australiana.
- Embajada de España en Canberra.
- Información corporativa de ABC, SBS y DBA.
- 'Datacasting in Australia', a paper delivered to the Australian Broadcasting Summit. Sydney, february 2003.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

para el cumplimiento de las funciones asignadas en la 'Carta' a la Corporación; y mediante operaciones comerciales e industriales.

La Ley del operador atribuye directamente al Ministro de Finanzas la capacidad de establecer la cuantía de las ayudas, que otorga el Parlamento de Australia, en consideración de los objetivos de difusión nacional (servicio público) marcados, e incluso puede decidir el otorgamiento de préstamos públicos suplementarios dados por la Administración pública australiana a la Corporación para la consecución de las funciones encomendadas (Art. 70 A, Ley 1983). Con la aprobación del Tesoro Público, ABC puede recibir préstamos de otras entidades distintas de la Commonwealth –avalados por el Estado–, así como percibir otros recursos económicos a través de operaciones de crédito y emisión de deuda, con la garantía del Estado. La Corporación está exenta del pago de impuestos.

ABC tiene prohibida la emisión de publicidad en televisión en sus emisiones terrestres en las que presta la función de difusión nacional. Sin embargo, esta corporación obtiene 'otros ingresos' por la explotación mercantil de sus emisiones en otros soportes (cable, satélite), por la venta de programas, acciones de merchandising, y por la parte de beneficios que reportan sus empresas filiales (de los que se excluyen las –diez– Orquestas Sinfónicas subsidiarias de la Corporación).

Según datos incluidos en el 'Plan Corporativo ABC 2001-04', estas son las estimaciones de ingresos de la entidad⁵⁹: (datos en millones de dólares australianos: cambio de divisa actual:

1 dólar australiano (\$) = 0,5735 euros).

⁵⁹ Los ejercicios fiscales y contables en Australia se abren el 1 de julio de cada año y se cierran el 30 de junio del siguiente.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Ingresos	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004
Ayudas públicas			
Presupuesto para cumplimiento de la Carta	710,5 M \$	736,2 M \$	757,8 M \$
Ayudas complementarias	14,6 M \$	41,8 M \$	0,0 M \$
Préstamos del Gobierno	20,0 M \$	31,0 M \$	20,0 M \$
TOTAL ayudas públicas	745,1 M \$	809,0 M \$	777,8 M \$
Otros ingresos	120,1 M \$	122,6 M \$	125,0 M \$
TOTAL INGRESOS ABC	865,3 M \$	931,6 M \$	902,8 M \$

En el capítulo de gastos el Plan contiene estas previsiones:

Gastos	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004
Gastos ABC			
Gastos de explotación	815,0 M \$	841,9 M \$	865,8 M \$
Cargas financieras	124,5 M \$	96,6 M \$	69,3 M \$
Préstamos y deuda	210,0 M \$	191,0 M \$	169,5 M \$

La Corporación ABC está habilitada por Ley para editar y distribuir todo tipo de publicaciones gráficas, y para producir, promover y distribuir obras cinematográficas, grabaciones sonoras, conciertos, espectáculos y eventos de entretenimiento, determinando las cargas económicas que deben soportar los consumidores intermedios y finales. Esta corporación ha desarrollado una estructura de divisiones y filiales que actúan

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

en segmentos estratégicos de la comunicación. Sin contar las diez orquestas sinfónicas subsidiarias, son las siguientes:

□ **'ABC Archives & library services'**. Que presta servicios –de autoconsumo, para las empresas de la corporación, y para consumidores terceros– de textos, datos, imágenes y sonidos digitalizados, programas, películas y documentales que forman el catálogo de radio (desde 1932) y televisión (1956), e informaciones, noticias y productos multimedia.

□ **'ABC Resource Hire'**. División de *facilities* dedicada al arrendamiento de bienes y servicios: presta servicios integrales para la producción de programas de televisión (medios técnicos, personal, servicios creativos), alquila recursos y medios técnicos a corporaciones públicas, empresas privadas y entidades de televisión internacionales que operan en Australia, y gestiona todo lo relativo al marketing de la Corporación ABC.

□ **'ABC Video Program Sales'**. Especializada en ofrecer vídeos sobre programas de televisión a demanda de consumidores individuales u organizaciones (escuelas, particulares, librerías, hospitales, empresas, administraciones públicas). Este servicio lo prestan en los modos pago, gratuito (según el peticionario) o alquiler.

□ **'ABC Content Sales'**. Distribuidor de contenidos de radio, televisión y online. Sus clientes son empresas productoras audiovisuales y cinematográficas, productoras multimedia, portales de Internet y proveedores de servicios de banda ancha.

□ **'ABC Development Division'**. Es como una 'incubadora de proyectos' que recibe propuestas de desarrollo de ideas de producción de

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

programas de radio y televisión, y contenidos multimedia y multiplataforma ofrecidas por empresas o particulares. Esta división busca fuentes de financiación de los proyectos aceptados por medio de alianzas, partners, etc., compartiendo derechos de explotación con el/los autor/es de las ideas de proyectos de desarrollo.

□ **'ABC News Media' y 'Broadband News service'**. Generan servicios de información y noticias de explotación multiplataforma, y soluciones y aplicaciones interactivas digitales y para comunicaciones electrónicas, así como explotación del servicio de 'video bajo demanda' –sobre el catálogo audiovisual y cinematográfico propiedad de ABC– que son pedidos y pagados por los consumidores

□ **'ABC Shop'**. Que vende vídeos domésticos, DVD, libros, música, ropa y juguetes relacionados con los productos de ABC.

ABC emite en sistema digital desde 2001, iniciando entonces una etapa de simulcasting que se cerrará en 2008 con el apagón analógico en Australia. La reciente Ley 'Digital Televisión and Datacasting Act, 2000'⁶⁰ ha supuesto un importante hito para el sector en general, y para ABC en particular que debe hacer un esfuerzo económico y financiero extraordinario para mantener sus servicios principales –para seguir siendo relevantes para el público australiano–, a la vez que asume inversiones en el entorno digital para ofrecer servicios de datacasting (difusión de datos), servicios interactivos y en línea, programas de explotación multicanal, y apertura de nuevos canales digitales (en 2001, 'ABC Kids', para niños; y 'Fly', para jóvenes; a los

⁶⁰ El marco legal básico de la televisión pública australiana está constituido por:

- Broadcasting Act, 1983.
- Special Broadcasting Service Act, 1991.
- Broadcasting Services Act, 1992.
- Commonwealth Authorities and Companies Act, 1997.
- Digital Televisión and Datacasting Act, 2000.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

que se incorporará 'ABC Daily', con información interactiva 20 horas al día). Esta situación ha provocado la petición de incremento de asignación pública presupuestaria para ABC. La empresa, en su documento 'ABC Triennial Funding Submission Summary 2003-06', ha estimado la financiación adicional necesaria para cumplir con el objetivo de la corporación de liderar en 'Datacasting' y en el suministro de 'new media services' a los ciudadanos, convirtiendo a ABC en un gran operador multiplataforma.

Las estimaciones son las siguientes (en dólares australianos):

□ Para el desarrollo del mercado de televisión digital (ya abierto en 2001) demandan una financiación adicional con los siguientes requerimientos de cash flow:

17,2 M \$ (para 2003-04) • 35,5 M \$ (2004-05) • 36,6 M \$ (2005-06).

□ Para el incremento de la interactividad de la programación digital de ABC, estiman una financiación adicional con las siguientes anualidades:

1 M \$ (2003-04) • 2 M \$ (2004-05) • 2,1 M \$ (2005-06).

□ Para el incremento de los contenidos locales en línea, prevén una financiación adicional con los siguientes requerimientos de cash flow:

2 M \$ (2003-04) • 4,1 M \$ (2004-05) • 4,2 M \$ (2005-06).

□ Para el desarrollo industrial de la corporación y creación de un holding de producción audiovisual, las necesidades de financiación adicional son:

12,5 M \$ (2003-04) • 25,7 M \$ (2004-05) • 26,5 M \$ (2005-06).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Esta estrategia expansiva de la corporación continúa con la presencia de esta entidad pública en el accionariado de una nueva Sociedad Anónima para el desarrollo de la televisión digital terrestre en Australia, en la que participa junto al otro operador público de televisión en australiano, 'Special Broadcasting Service –SBS–'. Esa nueva compañía, de reciente constitución, es Digital Broadcasting Australia Limited (DBA). Entre los accionistas de sociedad constituida en diciembre de 1999, además de las dos entidades públicas, se encuentran las cadenas de televisión privadas comerciales de cobertura estatal (Seven Network Ltd; Nine Network Australia Pty Ltd; y Network Ten Ltd.), emisoras de televisión local (5), empresas del sector de fabricación de componentes y equipos técnicos, otras del sector de la electrónica de consumo y de la informática, y consultoras, entre otras, así como profesionales destacados del sector. La sociedad se financia con las cuotas que abonan sus miembros (cuota de suscripción, más otra de carácter anual).

El objeto de DBA es facilitar la transición del analógico a la televisión digital terrestre en abierto (free-to-air television) tanto a las empresas involucradas como a los consumidores y usuarios. En particular, esta sociedad promotora de la TDT realiza campañas de información dirigidas a los consumidores sobre características del nuevo sistema, calendario de implantación (que culmina en 2008), modificaciones técnicas en el hogar, disponibilidad y uso de equipos descodificadores, nuevos servicios digitales adicionales e interactivos, EPG, funcionalidad, etc. También promocionan e informan sobre la televisión digital en el ámbito industrial de fabricación de equipos, creadores de aplicaciones y de contenidos multiplataforma, y promueve un estándar de hardware y software

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

para asegurar que los espectadores pueden recibir cualquier opción de servicios digitales en abierto. En definitiva, DBA Ltd. es una compañía privada que asume la función promotora e impulsora que correspondería a la administración federal australiana en el terreno de la implantación de la televisión digital.

Special Broadcasting Service (SBS) es la segunda entidad pública de televisión de Australia. SBS televisión comenzó en 1980 como un proyecto multilingüe y multicultural. También se rige por una Carta (Charter) otorgada por el Parlamento que establece el alcance de su función de servicio público, incorporada a la Ley de esta empresa pública (Special Broadcasting Service Act, 1991). La existencia de SBS se debe a la necesidad de satisfacer las amplias demandas de una población multicultural y diversa como la australiana. En sus dos cadenas de televisión, 'TV One' y 'TV 2' refleja la diversidad étnica e identitaria de los diferentes pueblos aborígenes que conforman el país, produciendo numerosas programaciones para audiencias locales (emplea a 900 trabajadores). Fue una de las primeras entidades públicas de televisión en producir programas multilingües (actualmente difunde programas de televisión en 60 lenguas, y de radio en 68). Esta naturaleza multilingüe y multicultural de acción local de la empresa supone un especial mandato de servicio que también se recoge en un Código de Prácticas de la entidad.

El Gobierno australiano nombra directamente a los directivos de SBS (por cinco años). La actividad y gestión de la empresa es controlada por el Ministro de Comunicaciones, Información y Artes. También está controlada por la 'Australian Federal Communications Authority' y la 'Australian Broadcasting Authority'. El auditor externo de las cuentas de

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SBS es el 'Australian National audit. Office –ANAO–'. Las previsiones de financiación de SBS se recogen en un documento (SBS Trienal Funding Submission), legalmente exigido, que establece los cálculos financieros en función de las actividades, las necesidades de programación y los cambios estructurales y tecnológicos de la empresa para períodos de tres años.

SBS se financia exclusivamente a través de la aportación financiera del Gobierno Federal, publicidad limitada a cinco minutos por hora, patrocinio de programas, y actividades comerciales e industriales.

Asimismo, SBS percibe ayudas públicas extraordinarias, y puede pedir préstamos y realizar operaciones para financiar operaciones de capital. La aportación financiera del Gobierno supone en torno al el 80% del presupuesto de SBS. En el presupuesto de la empresa para la temporada 2002-03, el total de la aportación financiera pública (incluyendo ayudas extraordinarias y préstamos públicos) asciende a 169,9 M \$ australianos.

En la temporada 2001-02, SBS obtuvo unos ingresos por publicidad y patrocinio de programas de 22,4 M \$. Los ingresos por servicios de idiomas (prestados por 'SBS Language Services') y de alquiler de medios reportaron en ese período 2,5 M \$. Las operaciones de merchandising y de venta programas ingresaron 0,3 M \$ en esa temporada. Según datos de la propia empresa, la Corporación SBS (radio, televisión y nuevos medios) cerró la temporada 2001/02 con un déficit de 0,7 M \$ (sin contar las cargas financieras por endeudamiento). Los responsables achacan este resultado a los gastos extraordinarios que ocasionaron los derechos de retransmisión del Mundial de fútbol de 2002.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SBS también tiene una nutrida ramificación empresarial.

Entres sus divisiones y filiales se encuentran:

□ **'SBS Independent'**. Es una original unidad encargada de seleccionar producciones a emitir (a través de 'SBSI Comisión Quality', que preserva ciertos niveles de calidad y contenido de documentales, series y producciones de animación), y emprende acciones de co-financiación de ideas de programas de televisión, documentales (SBS emitió 992 horas de documentales en la temporada 2001-02), series, TV-movies y programas multimedia presentados por productores independientes de cine, televisión y soportes electrónicos que se ciñan a los parámetros de contenido establecidos por la empresa. Esta unidad también distribuye y comercializa las producciones que cofinancia (la empresa informa que la mayor parte de esas obras son vendidas a operadores internacionales, teniendo una cartera de 60 de países compradores).

□ **'SBS New Media'**. Es una plataforma de contenidos digitales cross-media. Produce y provee servicios de información en línea y contenidos para portales de Internet en 50 idiomas, servicios de transcripción, bases de datos, páginas de teletexto, contenidos de EPG de televisión digital (noticias, información meteorológica, deportes, publicidad), servicios de datacasting y animaciones y aplicaciones interactivas.

□ **'MSTL –Multilingual Subscriber Televisión Ltd.'**. Es una empresa filial (100%) de SBS que posee el 40% de PAN TV Ltd. (en su accionariado también se encuentran 'Australian Capital Equity' y 'Australian Provincial Newspaper'), convertida en uno de los principales mayoristas proveedores de películas y documentales en lenguas no-inglesas (más de

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

100 idiomas) del mundo. Dispone de un fondo de más de 4.000 títulos de películas. MSTL explota sus activos mediante pago directo efectuado por los usuarios de servicios como 'vídeo bajo demanda', y a través de cadenas de pago de televisión por cable y movies channels de televisión de pago por satélite.

□ **'SBS Language Services'**. Dedicada a la oferta de programas informativos en numerosos idiomas y servicios de traducción.

□ **'SBS Shop'**. Especializada en la venta de programas y productos (libros, vídeos domésticos, DVD, CD's, objetos, etc.).

□ **'SBS Televisión Marketing'**. Que explota los espacios de televisión para publicidad y patrocinio.

□ **'SBS Sales'**. Para la venta de programas audiovisuales, obras cinematográficas y contenidos digitales en el mercado internacional.

□ **'SBS Facilities Hire'**. Que explota servicios de alquiler de medios técnicos y servicios de consulting sobre desarrollo y planificación digital a otras empresas.

SBS también emprende otras acciones empresariales en sociedad con otras entidades (como la reciente joint venture establecida con la empresa 'Film Victoria', la website 'SBS's Whatever' y una emisora de radio de 'SBS' para producir CD de música local para el público joven).

Según datos de la empresa, en el período 2002-03, el presupuesto de ingresos por todos los conceptos referidos a actividades comerciales e industriales reporta un total de 48,1 M \$. Para la temporada 2003-04,

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SBS estima unos ingresos de 49,3 M \$; para 2004-05, 50,1 M \$; y para la temporada 2005-06, esperan unos ingresos de 51,2 M \$.

SBS también inició en 2001 su transformación en un operador digital prestando servicios multicanal, alcanzando más del 75% de la población. Al igual que la otra empresa pública australiana de televisión, ABC tiene previsto acortar el plazo de 2008 acordado por el Gobierno para la finalización de las emisiones terrestres en analógico, y participa en el accionariado de la empresa 'Digital Broadcasting of Australia, Ltd.'. En junio de 2002, inauguró un nuevo canal de televisión digital por satélite, 'World News Channel', con 20 horas de servicio de noticias en 15 idiomas, y 'SBS Essential', que es un prototipo de canal interactivo de datacasting. Los nuevos objetivos en el terreno digital de SBS se incluirán en la Carta que sujeta al operador al Gobierno y Parlamento Federal australiano, a fin de acomodar la aportación financiera pública a la nueva estrategia de SBS, convertido en un operador nacional de radio, televisión y nuevos medios multicultural y multilingüe de acción local. Para ese –ampliado– cometido, SBS estima las necesidades financieras extraordinarias:

□ Para desarrollo digital multicanal:

10,6 M \$ (2003-04) • 13,8 M \$ (2004-05) • 20,8 M \$ (2005-06).

□ Para desarrollo de estrategias de captación de partners y desarrollo de servicios de banda ancha:

1,2 M \$ (2003-04) • 1,2 M \$ (2004-05) • 1,3 M \$ (2005-06).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En resumen, las entidades públicas de televisión de Australia, ABC y SBS, se financian por medio de estas fuentes:

AUSTRALIA		
Financiación	ABC	SBS
Titular público	Corporación de Derecho Público del Estado Australiano	Empresa Pública del Estado Australiano
Canon	NO Recibe ayudas públicas: De los Presupuestos, complementarias, préstamos y deuda. Representan el 86% de los ingresos.	NO Recibe ayudas públicas: De los Presupuestos (suponen el 80%), complementarias, préstamos y deuda.
Publicidad	Prohibida	Limitada a 5 minutos / hora
Otras fuentes	Actividades comerciales e industriales por medios de filiales	Actividades comerciales e industriales por medios de filiales

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

18 NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda⁶¹ es un país independiente desde 1947, aunque pertenece a la Commonwealth. La Reina Isabel II de Inglaterra está representada por el Gobernador-General, aunque el país está regido por el Gobierno –con Primer Ministro– y por el Parlamento neozelandés. Tiene 5 millones de habitantes.

Nueva Zelanda cuenta con una entidad pública de televisión: TVNZ, que emite dos cadenas terrestres de cobertura nacional: 'TV One' y 'TV 2'.

Television New Zealand (TVNZ) es la entidad pública de televisión de Nueva Zelanda. Pero antes de conocer detalles relevantes de la arquitectura financiera de esa empresa de televisión pública, resulta de interés destacar la acción e intervención de la Autoridad neozelandesa del audiovisual, 'NZ on Air', por cuanto ésta desarrolla una de las formas de financiación de televisión pública más originales del mundo.

The 'Broadcasting Commission of New Zealand' opera bajo la denominación legal de 'NZ on Air' (New Zealand on Air). Esta Comisión, además de las típicas funciones y competencias atribuidas a un órgano de semejante naturaleza, actúa en el sector como promotor de programas de televisión de servicio público que difundan la identidad, cultura e intereses de Nueva Zelanda, y, en especial, de la cultura y lengua de la etnia Mâori. En consecuencia, NZ on Air, por mandato de la Ley que regula el órgano (Broadcasting Act, 1989), se encarga de financiar la difusión y/o la producción de los proyectos de programas de televisión (tam-

⁶¹ Las fuentes utilizadas han sido:

- Legislación vigente neozelandesa.
- Embajada de España en Canberra.
- Información corporativa de TVNZ y NZ on AIR.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

bién series, documentales, tv-movies) que le son propuestos por parte de cualquier operador del mercado. (Broadcasting Act, 1989 también creó otro órgano regulador 'Broadcasting Standards Authority', para asuntos de competencia entre operadores, publicidad, etc.).

La Comisión NZ on Air actúa de facto como una productora de programas audiovisuales que financia la difusión de programas (ya producidos) y la producción de proyectos de programas para televisión (y recientemente, también servicios digitales multimedia que cumplan con los parámetros de contenido exigidos). NZ on Air toma las decisiones sobre financiación de la difusión o producción de programas tras consultar a representantes de medios de comunicación, de consumidores y usuarios, y representantes de colectivos culturales de todas las etnias del país. La Comisión también tiene en cuenta el porcentaje de financiación solicitado por el interesado, la audiencia potencial del programa, relación coste-calidad. NZ on Air está sometida al Ministro de Cultura y Tradición, quien también recomienda el nombramiento de los miembros (6) que componen la comisión, con mandato por tres años. El Ministro puede imponer o modificar condiciones para la financiación de programas.

'NZ on Air' se financia con las aportaciones económicas del Gobierno que aprueba el Parlamento neozelandés –y que son cuantificadas y propuestas por la propia Comisión–, y por otras fuentes que sean conforme a Derecho (la Ley habilita a NZ on Air a operar en el mercado con cualquier instrumento, aunque sin ánimo de lucro). Las aportaciones públicas son incluidas en los Presupuestos Generales de Nueva Zelanda. Este sui generis dibujo financiero de la televisión pública neozelandesa

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

(programas de servicio público, más bien) existe desde 1989, experimentando ciertas modificaciones (para reforzar la posición de NZ on Air) cuando en julio de 2000 entró en vigor la abolición del canon de televisión que pagaban los ciudadanos (desde 1923 para radio, y posteriormente para radio y televisión). Los cambios legales también afectaron a la Carta (Charter) de atribución de funciones a la empresa pública de televisión estatal 'TVZN', que desde entonces sigue prestando el servicio de televisión para todo el país, pero focalizando su actividad en el ámbito local y difundiendo contenidos locales tasados por cuotas. (NZ on Air ha financiado en el período 1989-2000 más de 10.000 horas de programas de televisión de contenido local).

Por consiguiente, desde julio de 2000, NZ on Air, además de ser la Comisión del Audiovisual de servicio público, es una agencia de financiación. Una agencia para la difusión/producción de programas y contenidos digitales para grandes audiencias y para sectores sociales minoritarios.

En los vigentes presupuestos 2002/2003, NZ on Air ha destinado 90 M \$ neozelandeses (cambio de divisa actual: 1 dólar neozelandés (\$) = 0,5058 euros) para financiar⁶²:

- Programas de televisión (58,5 M \$) (29,58 M euros)
- Servicios de radio (25,3 M \$)
- Promoción de la música neocelandesa (1,3 M \$)
- Archivo audiovisual (1 M \$)

⁶² Los ejercicios fiscales y contables en Nueva Zelanda se abren el 1 de julio de cada año y se cierran el 30 de junio del siguiente.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En mayo de 2002, el Gobierno de Nueva Zelanda decidió incrementar la aportación pública presupuestaria en 5,33 M \$ (2,7 millones de euros) para apoyar el desarrollo de series de televisión para audiencias infantiles e impulsar la producción audiovisual digital.

Television New Zealand (TVNZ) es, desde 1960, la empresa de televisión pública neozelandesa. Esta compañía es la principal destinataria de las ayudas públicas que asigna NZ on Air. TVNZ es una Sociedad Anónima propiedad del Gobierno de Nueva Zelanda. Se rige por una Carta (en vigor desde el 1 de marzo de este año), por la Ley del Audiovisual (Broadcasting Act, 1989)⁶³, y por la Ley de sociedades anónimas (Companies Act, 1993). Está sometida al control directo del Gobierno, de 'NZ on Air', y de la 'Broadcasting Standards Authority'. Esta entidad de televisión estuvo financiada en el pasado exclusivamente por ingresos comerciales, teniendo que acudir a las ayudas públicas para evitar la quiebra.

TVNZ se financia mediante publicidad, patrocinio de programas y acciones comerciales e industriales; financiación de NZ on Air, y aportaciones de los accionistas (el Gobierno).

Otra de las peculiaridades del sistema neozelandés radica en la actuación de esta empresa conforme a naturaleza jurídica y no en función de su titularidad: opera como una auténtica sociedad anónima sin que la propiedad del Gobierno limite en modo alguno el tráfico y giro mercantil propio de ese régimen. Esta S.A. paga sus propios impuestos. Por tanto, TVNZ tiene una estructura de capital idéntica a la de cualquier sociedad anónima de titularidad privada. Es por ello que las responsabilidades en que incurra la Sociedad Anónima no son garantizadas por el Gobierno neozelandés (dada la naturaleza pública de éste).

⁶³ El marco legal básico de la televisión pública de Nueva Zelanda está formado por:

- Broadcasting Act, 1989.
- Companies Act, 1993.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

La sociedad tiene acciones que generan dividendos que son repartidos entre los 'accionistas', aunque revierten en los fondos de la empresa.

El Gobierno, en calidad de accionista, hizo una aportación de capital en 2001 de 342 M \$ neozelandeses (172,9 millones de euros); en 2002 de 173,9 millones de euros; en el presente 2003 ha aportado un capital de 177,9 millones de euros; y en 2004 aportará 185,5 millones de euros.

Los ingresos por publicidad en televisión de TVZN en el período 2001-02 fueron de 144,2 millones de euros. Por actividades comerciales e industriales, 96,7 millones de euros.

TVNZ recibe de NZ on Air la parte de financiación correspondiente para la emisión/producción de programas de televisión de servicio público ajustados a la Carta.

TVNZ también ha experimentado una considerable diversificación empresarial constituyendo divisiones y sociedades filiales como: 'TVNZ Enterprise' que coordina y establece la política de negocio de las siguientes subsidiarias:

- **'Royalty Promotions'**. Dedicada a la promoción de productos, servicios y eventos en los que participa TVNZ. Se encarga de la gestión de derechos de propiedad intelectual e industrial que son objeto de transacción con otras entidades. Selecciona mercados para la venta de productos, comercializa música y opera como central de venta de entradas de espectáculos.

- **'Interactive & Copyright'**. Genera y explota servicios y aplicaciones interactivas de televisión digital y servicios jurídicos sobre los mis-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

mos, gestiona líneas telefónicas 900, mensajes a terminales móviles, concursos sobre programas de televisión, transcribe programas a formatos texto y publica guías de programación.

□ **'Home Entertainment'**. Produce títulos en vídeo y DVD de programas, series y documentales sobre los que tiene los derechos, y los distribuye. Tiene líneas especializadas en productos para niños, deportes y turismo. Actúa como distribuidor de los productos de la BBC en el país.

□ **'Licensing'**. Opera en el mercado como brand management, es decir, representante de marcas, intereses y derechos de entidades y de eventos: '20th Century Fox', 'Nickelodeon', 'Basketball New Zealand', 'America's Cuup 2003', etc..

□ **'TVNZ Direct Sales'**. Para todo lo relativo a los servicios –creativos, producción– de publicidad y patrocinio en televisión.

□ **'TVNZ Archive'**. Comercializa un catálogo audiovisual de los programas (series, documentales, películas) de TVNZ desde 1960, y 300.000 títulos musicales.

□ **'Moving Pictures'**. Alquiler de unidades móviles y medios de producción audiovisual.

□ **'TVNZ Operations'**. Es una *facilitie* de alquiler de cámaras de televisión y medios de posproducción para eventos.

□ **'Avalon Studios'**. Productora de obras audiovisuales y cinematográficas.

□ **'NZOOM, Ltd.'**. Tiene como divisiones 'nzoom.com', para desarrollos de contenidos de Internet, creación y mantenimiento de porta-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

les y servicios en línea; y 'fusionmultimedia', como distribuidor de servicios y contenidos multiplataforma.

□ **'TVNZ International Ltd.'**. Para las operaciones internacionales de la empresa y televisión por satélite.

TVNZ constituyó en 1999 'Community Support Foundation', a la que cada año destina una dotación equivalente a 3.500 anuncios/año (2,1 M \$ –un millón de euros, aproximadamente, en 2003–) de los ingresos por publicidad para (17) organizaciones que actúan en los campos de la salud, educación, cultura y juventud.

Además, TVNZ es propietaria (100%) de 'BCL –Broadcasting Communications Ltd.', el operador de red de radio y televisión de Nueva Zelanda. Difunde la señal de las emisiones de la televisión pública TVNZ y de las privadas TV3, TV4, PrimeTV, Sky TV (terrestres) y TAB, con una cobertura del 99,8% del territorio. Ofrece servicios de banda ancha, alquiler de circuitos, difusión, servicios de localización, soportes de infraestructuras y servicios profesionales. Cuenta con el certificado de calidad de la norma ISO 9001. Esta empresa, filial de TVNZ, cuenta en sus desarrollos estratégicos en el terreno digital con la asistencia de numerosos partners (Vodafone, Telecom, RFS, Philips, NEC, Fujitsu, Ericson, Alcatel, Andrew y Airspan). Actualmente, BCL está planificando la implantación de los servicios de televisión digital terrestre (bajo el estándar europeo MHP) para la incorporación de las emisiones de todos los operadores de televisión neozelandeses.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

En resumen, TVNZ, que presta el servicio de televisión pública en Nueva Zelanda, se financia mediante las siguientes fuentes:

NUEVA ZELANDA	
Financiación	TVNZ
Titular público	Sociedad Anónima propiedad del Gobierno
Canon	NO Financiación de programas a través de la Broadcasting Commission 'NZ on Air' y aportaciones del Gobierno. Representan en torno al 60% de los ingresos.
Publicidad	SI Supone cerca del 25% del presupuesto
Otras fuentes	Patrocinio y actividades comerciales e industriales

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

19 CANADÁ

El servicio de radio y televisión pública de ámbito estatal de Canadá⁶⁴ lo presta la compañía de titularidad pública CANADA BROADCASTING CORPORATION (CBC) – RADIO CANADA, creada por Ley en 1936.

CBC está considerada hoy día como la *'institución cultural más grande de Canadá'* con servicios de televisión, radio e Internet en inglés, francés (–SRC– Société Radio Canada) y en ocho lenguas aborígenes que atienden la diversidad social y multiculturalidad de ese Estado Federal.

En Televisión, tiene 2 cadenas nacionales por ondas terrestres (y emisiones regionales); 2 cadenas por cable y produce programas para 3 cadenas privadas de difusión por s tellite.

En Radio, 4 cadenas nacionales; un servicio de radio por cable con treinta canales de música; un servicio de radio internacional por onda corta.

En Internet, tiene 2 sitios generales de radio y televisión; 4 sitios orientados a jóvenes; y un sitio para niños.

La CBC tiene un cuádruple control administrativo:

a) Est  adscrita al Ministerio de Cultura (desde 1996), que controla el cumplimiento programático de la misión de servicio encomendada por ley (Broadcasting Act, 1991). A través de ese Ministerio, CBC anualmente responde de su gestión ante el Parlamento (Cámara de los Comunes).

b) El Consejo de Ministros designa (y remueve de sus cargos) a los

⁶⁴ Las fuentes utilizadas han sido:
• Embajada de España en Ottawa.
• Información corporativa de CBC-Radio Canada.
• Información corporativa CRTC.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

doce directivos de la corporación CBC (incluyendo a su Presidente y al Director General) entre profesionales de reconocido prestigio para un mandato de cinco años renovables.

c) El Ministerio de Economía tiene atribuida la potestad de aprobar los Presupuestos de la Corporación (si contemplan compromisos de inversión y gasto de carácter plurianual, endeudamiento y operaciones de capital de CBC –en caso contrario bastaría la aprobación del Ministerio de Cultura–).

d) Para las cuestiones relativas a su acción empresarial en el mercado de radio, televisión y servicios nuevos, CBC está sometida al control de CRTC (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), la autoridad pública independiente del sector.

No obstante, CRTC no puede suspender, revocar ni limitar ningún permiso de servicio público de CBC, debiendo trasladar al Ministerio de Cultura las propuestas de decisiones que incumban a este operador que deberán ser aprobadas –en todo caso– por el Consejo de Ministros.

CBC dispone de un sistema mixto de financiación. En concepto de financiación pública tiene las siguientes fuentes:

1. Subvención aprobada por el Parlamento.
2. Aportaciones del Gobierno.
3. Emisión de obligaciones y bonos con garantía pública.
4. Préstamos públicos (concedidos por el Ministerio de Economía).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

De naturaleza privada tiene las siguientes fuentes de ingresos:

◆ 1: Publicidad, patrocinio, *merchandising* y derechos de programas.

◆ 2: Ingresos por arrendamiento de su propia red de difusión y distribución (cable) a otros operadores; ingresos por prestación de servicios a terceros (alquiler de equipos y medios de producción, servicios profesionales, etc.).

◆ 3: Canon de suscriptores y publicidad de las cadenas de TV cable (*Newsworld* y *RDI*) y del servicio de 30 canales de radio por cable (*Galaxie*). (Todos estos servicios para cable son financiados separadamente sin fondos públicos).

◆ 4: Ingresos provenientes de los operadores privados satélite '*ARTV*', '*Canadian Documentary Channel*' y '*Country Canada*' (CBC ha adquirido su 100% en 2003).

◆ 5: Otros instrumentos financieros: tales como operaciones en el mercado de valores (negociación de títulos y bonos de la Corporación); inversiones; y operaciones de crédito: endeudamiento máximo permitido (público + privado) de 25 M \$ canadienses (15,3 millones de euros).

La cuantificación de la subvención que concede el Parlamento de Canadá para la financiación del servicio público que presta CBC sigue los tres pasos del siguiente proceso:

□ Primero, se somete a la aprobación del Ministro de Cultura un Plan Corporativo elaborado por CBC. El Plan incluye:

A) una declaración de los objetivos de servicio que asume CBC; ob-

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

jetivos de la Corporación durante los próximos cinco años y para cada año de ese período y la estrategia de CBC para alcanzarlos; y funcionamiento esperado de la Corporación en el año en curso en comparación con los objetivos previstos en el anterior Plan.

B) Presupuesto de Capital de CBC para el ejercicio siguiente (abarcando todos los negocios, actividades e inversiones de la Corporación y sus filiales).

C) Presupuesto de Explotación de CBC para el ejercicio siguiente (abarcando todos los negocios, actividades e inversiones de la Corporación y sus filiales).

D) Estimación de operaciones de capital y endeudamiento que requiere CBC con indicación de los concretos proyectos que exijan esa financiación adicional y las estrategias para llevarlos a cabo.

□ Segundo, la parte presupuestaria del Plan Corporativo, en su caso, se somete a la aprobación del Ministerio de Economía, siempre de conformidad con el Tesoro Público.

□ Tercero, se somete a la Cámara de los Comunes del Parlamento la aprobación de la subvención pública por el importe de las estimaciones económicas establecidas en la parte presupuestaria del Plan de CBC.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Es característico de la metodología del sistema presupuestario canadiense su 'no supeditación' al período temporal anual, prácticamente en ninguna materia. En el terreno de medios públicos audiovisuales, los conceptos de gasto se formulan en función de programas-objetivo que tienen (pueden tener) una duración variable en años. Ese carácter plurianual de los compromisos que asume CBC propicia que en los Presupuestos Generales del Estado Federal de cada año se consignen de forma automática las partidas presupuestarias destinadas a la televisión pública sin requerir el pronunciamiento anual del Parlamento sobre gastos aprobados inherentes a objetivos plurianuales especificados en el Plan Corporativo⁶⁵.

El Gobierno anualmente realiza una aportación económica agregada para la financiación del servicio '*Radio Canada International (RCI)*'.

Desde 2002, también concede a CBC una aportación extraordinaria para financiar concretas y determinadas acciones de posicionamiento del operador público en el mercado de servicios nuevos en el entorno digital. Para 2004 y 2005 el Gobierno ha aprobado una aportación extraordinaria de 60 millones de \$ canadienses por año.

Estas cantidades suplementarias no son computables a efectos de calcular los porcentuales (referenciados en indicadores de mercado y en el IPC) incrementos anuales (o, en su caso, plurianuales) de los presupuestos que aprueba el Parlamento (tienen naturaleza de ayudas extraordinarias⁶⁶ para el cumplimiento de exigencias nuevas asociadas a

⁶⁵ Este modelo de financiación basado en un Plan Corporativo (o Contrato-Programa, Declaración de Servicio, etc.) que establece el compromiso que fundamenta la ayuda pública es el que se viene aplicando en países como Italia (RAI), Irlanda (TG4), Bélgica (RTBF y VRT) o Australia (ABC).

⁶⁶ Las ayudas públicas directas extraordinarias otorgadas por el Gobierno (suplementarias a subvenciones parlamentarias o, en su caso, a los ingresos por canon) también se dan en países como Finlandia (YLE), Francia (France Télévisions), Portugal (RTP), Holanda (NOS), Grecia (ERT), Italia (RAI), USA (PBS), Irlanda (TG4), Reino Unido (BBC), Australia (ABC y SBS) o Nueva Zelanda (TVNZ).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

la misión de servicio público, y para la asunción de compromisos de investigación y desarrollo industrial del operador público).

CANADÁ					
Financiación*	2003*	2002*	2001	2000	1999
■ Subvención Parlamentaria (más aportación del Gobierno*)	937,4	840,4	794,0	764,7	759,5
Publicidad, venta de programas, etc.	284,4	319,3	350,3	328,7	329,7
Otras fuentes de ingresos	73,2	82,4	60,5	78,8	63,9
■ Total ingresos autogenerados	357,6	401,7	410,8	407,5	393,6
■ TOTAL FINANCIACIÓN CBC	1.295,0	1.242,1	1.204,8	1.172,2	1.153,1

(*) Datos de la propia Corporación. En millones de dólares canadienses.
(cambio en febrero de 2004: 1 dólar canadiense = 0,61 euros).

El total de las subvenciones aprobadas por el Parlamento son distribuidas ateniendo a los siguientes porcentajes aproximados: (Datos 2002)

- Televisión: 64,4%.
- Radio: 33,4%.
- Dirección Corporativa: 2,2%.

CBC cuenta con una red de televisiones privadas afiliadas (el 7% de las canadienses de habla inglesa y el 25% de las francófonas) que emiten programas y tramos horarios completos de sus emisiones. En

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

2002, CBC pagó a sus afiliadas por este concepto de 'compra de tiempo de antena' 16,8 millones de dólares canadienses. (Este sui generis compromiso público de CBC se enmarca en su función de garante de la cultura canadiense ante la presión que ejercen las productoras y televisiones de EE.UU. que ofertan formatos televisivos a menor precio).

CBC inició un proceso de '*optimización de la dirección*' (optimise management), cuyo propósito es localizar soluciones alternativas para el incremento de la productividad de su plantilla de trabajadores; mejorar la gestión de recursos humanos, finanzas, administración y explotación tecnológica; e incrementar los niveles de calidad de los servicios que presta. Recalificación y especialización de sus profesionales (con reducción de personal progresiva desde 2000); externalización de actividades; desarrollo de negocios privados acometidos por la Corporación; y la reducción de gastos de sus operaciones son las ideas-fuerza de esa modernización interna del operador.

En el peculiar y referente sistema público de televisión canadiense⁶⁷, destaca la entidad CRTC (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), establecida por el Parlamento en 1968, es la autoridad pública del hipersector de las comunicaciones. Se rige por su propia Ley, y orgánicamente (al igual que CBC) está adscrita al Ministerio de Cultura. Para un mandato de cinco años, el Consejo de Ministros designa (y remueve de sus cargos) a los trece miembros de su Consejo y a los seis consejeros sin dedicación exclusiva entre acreditados profesionales de los sectores implicados en el ámbito de la institución.

Su competencia es muy amplia y abarca lo relativo a concesión/cancelación/control/sanción/administración de licencias de todo

⁶⁷ El marco legal básico está constituido por:

- Broadcasting Act, 1991.
- Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission Act, 1985.
- Broadcasting Licence Fee Regulations, 1997.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

tipo de operadores (radio, televisión, telecomunicaciones, Internet) de cualquier naturaleza (pública, privada), de toda plataforma tecnológica (ondas, cable, satélite, WIFI, telefonía), en todas las actividades (radiodifusión, transmisión, distribución), que operen bajo cualquier modelo de negocio (libre, pago, *direct-to home*, *pay per view*, vídeo bajo demanda), contemplando asimismo los aspectos relativos a contenidos y publicidad de los medios audiovisuales.

Como se ha apuntado antes, su acción respecto de CBC está limitada considerando su condición y misión pública (no siendo así cuando la Corporación opera bajo acción privada –TV y radio por cable; *renting* de su red de distribución– a la que aplica la normativa con criterios de igualdad).

CRTC recauda el ‘canon de operadores’ que (entre otras) todas las empresas de televisión (salvo la difusión pública de CBC) han de satisfacer con periodicidad anual cuando sus ingresos de explotación exceden de 1.5 millones de dólares canadienses. Gestiona el ‘*Canadian Television Fund*’ y el ‘*CRTC-mandated private funds*’, con los que interviene en el tejido audiovisual financiando determinadas acciones de operadores y empresas productoras de televisión.

Este regulador ha introducido una mejora denominada ‘participativa’ en su gestión consistente en la participación de los ciudadanos (Public Hearing) en los procesos de establecimiento de normativas; fijación de tarifas; o de decisión sobre sanción y/o renovación de licencias (7 años) de los operadores (especialmente las televisiones locales), sobre los que expresan su opinión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

Existen varios conductos tasados para recabar esos pareceres y comentarios particulares (comunicaciones postales y electrónicas; llamadas; seminarios y coloquios de carácter itinerante organizados mensualmente por CRTC en varias ciudades), que constituyen una fase (denominada 'oral') que se suma al procedimiento de 'Audiencia de Operadores' (fase 'escrita' –Public Notice–), contemplado en el sistema canadiense como mecanismo para que las empresas implicadas y los titulares de licencias ejerzan su derecho a exponer y defender su pretensión antes de la toma de decisión por parte de la autoridad del sector.

Efectivamente, la participación de los ciudadanos en los procedimientos decisorios sobre operadores y mercado de las comunicaciones es una innovación de CRTC que comienza a tener predicamento en la comunidad internacional (caso reciente de OFCOM –nueva autoridad en UK–) al anudar la administración del sector a la defensa de los derechos e intereses de sus consumidores y usuarios. La consideración de ideas, opiniones y comentarios de los ciudadanos ponen al día la política de CRTC sobre radio, televisión y telecomunicaciones. Además, entronca con el principio (legalmente establecido) que declara que *'el sistema de radiodifusión de Canadá debe ser propiedad y estar controlado por los canadienses'*.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

A la vista de los datos e informaciones sobre las entidades públicas de televisión analizadas en este Informe, se puede observar que:

A) Predomina el canon como principal fuente de financiación de las televisiones públicas de la mayoría de los países europeos. Este sistema ha otorgado certidumbre, previsibilidad y estabilidad financiera a las entidades de televisión, pero viene siendo cuestionado en los últimos años.

B) Se aprecian movimientos de cambio en el sistema de canon, pues, a pesar de su gran implantación, no deja de ser un tributo directo muy impopular, de costosa recaudación, y que pierde su sentido original ante el presente y futuro escenario de televisión con multiplicación de la oferta en diversos soportes. Una de las tendencias de futuro de la mutación del canon apunta hacia su conversión en 'Impuesto indirecto', siendo sujetos pasivos de éste todos los ciudadanos obligados al pago del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –siendo incluido en ese mismo impuesto directo– exceptuando a aquellas personas acogidas a causas de exención por motivos socioeconómicos. Esta fórmula reporta al Estado ingresos suficientes como para soportar el cargo en Presupuestos Generales del coste de las televisiones públicas de su competencia, o bien diferirle esa cantidad en concepto de subvención. Este cambio de la naturaleza jurídica del canon aseguraría a las entidades de televisión unos ingresos igualmente estables y previsibles, pero sin tener que soportar la 'erosión' de la impopularidad del tributo directo. La conversión del canon en impuesto indirecto ya se está aplicando en países como Holanda, Bélgica, Portugal y Nueva Zelanda. En el Reino Unido se baraja la

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

posibilidad de convertir el clásico 'canon por hogar' en tarifas de suscripción por cada televisor. De materializarse ese cambio en el mercado británico, en verdad se estaría inaugurando la 'era de la televisión pública terrestre de pago'.

C) El canon también lo pagan las televisiones privadas como mecanismo de compensación a las televisiones públicas que limitan o prohíben la publicidad en sus emisiones. Esto ocurre en Finlandia, país en el que existe un Fondo (nutrido con las aportaciones económicas de todos los operadores) para sufragar parte de los gastos que supone la producción de programas de televisión de servicio público. Este Fondo también se ha constituido recientemente en Estados Unidos ('Digital Universal Service Fund'), creado como fondo de ayuda para que los operadores públicos con menor capacidad financiera (sobre todo los de ámbito local) puedan acometer inversiones en servicios adicionales de televisión digital.

D) La mayoría de las entidades públicas de televisión se rigen por vinculantes documentos programáticos firmados con la Administración competente (llamados 'Cartas', 'Declaraciones de Compromisos', 'Contratos de Gestión', 'Contratos de Dirección' o 'Contratos-Programa') que determinan la misión, función y cometidos de servicio público que debe cumplir el operador. Estos documentos (complementarios de las Leyes aplicables) son los que permiten (a) posteriores ampliaciones e incrementos de las ayudas públicas (en el caso de todas las entidades cuyos ingresos son cargados directamente en Presupuestos del Estado), y (b) complementar los ingresos percibidos en concepto de canon en función del grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Documento (es el caso de Finlandia, Francia, Reino Unido e Italia).

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

E) Las entidades públicas actúan como privadas en todas aquellas actividades no vinculadas a la función de servicio público. Esas 'otras funciones' no se refieren a las clásicas actividades comerciales, industriales, etc., sino al propio servicio de difusión de televisión, ofreciendo programas en plataformas ajenas de televisión de pago (cable, satélite e incluso digital terrestre) y en soportes propios –también de pago– como canales TDT, Internet, Móviles 3G, vídeo streaming o ADSL. Esta práctica la explotan países como Italia, Reino Unido (Channel 4), Francia, Bélgica, Austria, Noruega, Australia (ABC), Nueva Zelanda y Estados Unidos.

F) Aparecen sociedades interpuestas que generan programas, contenidos y recursos para las entidades públicas de televisión. Esas sociedades son de titularidad pública (salvo el caso de CPB en USA) y cumplen dos tipos de cometidos: bien de carácter financiero, al gestionar y administrar los ingresos públicos –ya sea canon o ayudas– (USA, Nueva Zelanda); o bien de carácter cultural, al decidir los contenidos de los programas audiovisuales de servicio público (Francia, con la 'Sociedad Francesa de la Producción Audiovisual'; Suecia, con la entidad 'UR'; Holanda, con 'NPS'; Australia, con 'SBS Independent'; y Nueva Zelanda, con 'NZ on Air').

G) Se extiende la iniciativa de las televisiones públicas de crear Plataformas de televisión digital terrestre en abierto (y canales temáticos) en las que se participan con otras empresas y televisiones privadas como es el caso de Finlandia, con 'DIGITV'; Reino Unido, con 'Freeview'; Francia, con 'CFI 24'; Holanda, con 'Digitaal Platform'; Austria, con 'Digitale Plattform Austria'; Noruega, con 'Norges Televisjon', Australia, 'Digital Broadcasting Australia', o Nueva Zelanda, con 'BCL'. Estos proyectos empresariales público-privados se materializan a través de muy diversos ins-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

trumentos jurídicos de vinculación que van desde alianzas Joint Venture hasta Asociaciones, constitución de Sociedades Anónimas o Grupos de Interés Público y económico.

H) Los ingresos por publicidad son insuficientes para mantener la actividad de las televisiones públicas, siendo insignificante el número de entidades de televisión (3) que tienen en la publicidad su principal fuente de financiación (encontrándose una de ellas –la británica Channel 4–, en un proceso de redefinición de su modelo debido a su importante déficit). La neozelandesa TVNZ también tuvo que abandonar su antiguo modelo basado en publicidad y patrocinio. El mercado de publicidad tiende a una extrema segmentación que reducirá drásticamente los porcentajes que percibe la televisión pública. Esto empuja a estas entidades a su separación estructural (creación de filiales) para operar en nuevos mercados con negocios comerciales e industriales que generen nuevas fuentes de ingresos.

El siguiente cuadro esquematiza los sistemas de financiación vigentes en 2003 en los países de referencia analizados.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN PAÍSES DE REFERENCIA. 2003				
Financiación	Fuente dominante	Canon en euros	Entidad	País
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, patrocinio y actividades comerciales. • Prohibida publicidad. 	Canon 96%	221,8	NRK	NORUEGA
<ul style="list-style-type: none"> • (1) Canon por hogar, (2) Canon de las televisiones privadas, y ayudas públicas suplementarias. • Publicidad y patrocinio prohibidos. 	Canon 90%	165,15	YLE	FINLANDIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, patrocinio y actividades comerciales. • Prohibida publicidad. 	Canon 89%	284,76	DR	DINAMARCA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad limitada, patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 85%	193,8	ZDF	ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad limitada (6% cuota de mercado), patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 77%	193,8	ARD	ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, ayudas públicas y actividades comerciales. 	Canon 75%	168,18	BBC	REINO UNIDO
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad, patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 71%	178,8	SRG SSR	SUIZA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, ayudas públicas, publicidad limitada (8 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 66%	116,5	France Télévisions	FRANCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 63%	199,6	SVT	SUECIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon (en función del consumo eléctrico por hogar), publicidad, patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 52%	36 - 48	ERT	GRECIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, ayudas públicas, publicidad limitada (4% emisión semanal y 12 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 50%	97,10	RAI	ITALIA
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad (limitada 42 minutos/día), patrocinio y actividades comerciales. 	Canon 42%	222	ORF	AUSTRIA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, publicidad, patrocinio, actividades comerciales y servicios de pago. 	Subvención 90%		TG 4	IRLANDA

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

VIII. Financiación de televisiones públicas en el mundo.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN PAÍSES DE REFERENCIA. 2003				
Financiación	Fuente dominante	Canon en euros	Entidad	País
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones, y actividades comerciales. • Prohibida publicidad 	Subvención 86%		ABC	AUSTRALIA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones, publicidad limitada (5 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales. 	Subvención 80%		SBS	AUSTRALIA
<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas públicas, publicidad, patrocinio y actividades comerciales. 	Subvención 65% (Entrará en vigor una Contribución Audiovisual: impuesto indirecto)		RTP	PORTUGAL
<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas públicas, publicidad limitada (15% de emisión diaria) y actividades comerciales. 	Subvención 70% (proviene de un impuesto indirecto)		NOS	HOLANDA
<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas públicas, publicidad, patrocinio y actividades comerciales. 	Subvención 60%		TVNZ	NUEVA ZELANDA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, publicidad limitada (al 25% de los ingresos totales de la empresa), patrocinio y otras ayudas. 	Subvención 62%		RTBF	BÉLGICA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, patrocinio (limitado a una cantidad) y actividades comerciales. • Publicidad prohibida (sólo admitida en radio). 	Subvención 65%		VRT	BÉLGICA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones, ayudas públicas y privadas, patrocinio y actividades comerciales. 	Subvención 20%		PBS	ESTADOS UNIDOS
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad limitada (10% emisión diaria), patrocinio y actividades comerciales. 	Publicidad 78%	150	RTÉ	IRLANDA
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad, patrocinio, acciones comerciales y servicios de pago. 	Publicidad 78%		Channel 4	REINO UNIDO
<ul style="list-style-type: none"> • Canon, publicidad limitada (15% emisión diaria), patrocinio y actividades comerciales. 	Publicidad 70%	284,76	TV 2	DINAMARCA
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones, publicidad y otros ingresos comerciales. 	Subvención 70%		CBC	CANADÁ

SEGUNDA PARTE:

El marco financiero.



IX. Las versiones del modelo español.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

IX.1. RTVE, historia de un modelo fracasado.

El origen de lo que es hoy el ente público RTVE, como se vio en el Capítulo III.4, está en el Decreto de 11 de octubre de 1973 que atribuye a “un servicio público centralizado denominado Radiotelevisión Española” las competencias sobre la “Red de Emisoras de Radio Nacional de España y Televisión Española”. El servicio público centralizado, como preveía la legislación vigente entonces, no tenía personalidad jurídica.

Años después, un Decreto de 28 de octubre de 1977 transforma el servicio público centralizado Radiotelevisión Española en un organismo autónomo, y otro Decreto de 7 de noviembre de 1977 crea el Consejo Rector provisional de Radiotelevisión Española cuya misión principal será “elaborar y presentar al Gobierno para su remisión a las Cortes el proyecto de Estatuto Jurídico de Radiotelevisión Española”.

El encargo se cumple y culmina con la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, que realmente pretende tener en cuenta todas las formas de televisión actuales y futuras: aunque en ese momento sólo existe la televisión estatal, se están fraguando proyectos de nuevos canales en las Comunidades Autónomas.

Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, concretó en su capítulo sobre “Presupuestos y financiación” cómo debía financiarse el Ente Público RTVE y cómo Radio Nacional de España y Televisión Española. Durante los primeros años 80, el crecimiento econó-

mico y el aumento de la demanda publicitaria en España (la inversión publicitaria se multiplicó por ocho entre 1980 y 1989) permitió que los ingresos publicitarios fueran suficientes para cubrir el Presupuesto de gastos de RTVE.

Pero, avanzando la década, empiezan a aparecer las televisiones autonómicas, que emulan el modelo de financiación de RTVE, y se anuncian ya como inminentes las emisiones regulares de las televisiones privadas, en los albores de los 90.

A partir de ahí, TVE comenzó a sufrir una imparable pérdida de cuota en el mercado publicitario, lo que unido al estancamiento de la inversión publicitaria en el medio televisivo produjo una merma incesante de los ingresos publicitarios. El volumen de pérdidas se disparó entre 1990 y 1993, en que los resultados empeoraron en un 367%.

Al no tener aportaciones públicas (habían sido suprimidas por el Gobierno en 1985, puesto que "las rentas del cuasi monopolio" habían permitido en los 80 cerrar la cuenta de resultados sin números rojos), RTVE tiene que recurrir entonces al endeudamiento, que empieza a crecer y con él los gastos financieros que, en 1993, superaban los 22.000 millones de pesetas.

El Estado ha ido asumiendo la deuda que ha generado: así la Ley de Presupuestos para 1994 asume la deuda de RTVE que en ese momento es de 30.500 millones. La Ley de Presupuestos para 1995 asume una deuda que es ya de 90.693 millones y el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos para 1996, asume la deuda del ente que alcanza ya los 110.693 millones.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

En el periodo comprendido entre 1990 y 2000, RTVE acumuló un resultado negativo de 923.728 millones de pesetas y, como consecuencia, los fondos propios del ente público alcanzaron con signo negativo los 582.800 millones de pesetas.

EJERCICIO	PÉRDIDAS (MPtas.)
1990	20.349
1991	38.909
1992	76.602
1993	95.208
1994	92.397
1995	90.440
1996	102.297
1997	115.211
1998	117.901
1999	68.493
2000	105.921

Fuente: RTVE.

Estos resultados negativos llevaron la deuda acumulada, a 31 de diciembre de 2000, hasta los 669.000 millones de pesetas, según recogía el Plan Marco para la Viabilidad de la RTVE, lo que agravaba además el déficit corriente por la carga financiera creciente que acarrea.

Para afrontar la grave situación económico-financiera del Ente público, se decide por la Ley 14/2000 la adscripción de RTVE a la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), preservándose –se dice–

los principios de autonomía, pluralismo y neutralidad que consagra la Ley 4/1980. Esta decisión significa que a la SEPI le corresponde el impulso y coordinación de las actividades del ente, así como la definición de estrategias y la supervisión de la labor de planificación.

En 2004, más de tres años después de que la RTVE entrara en esa 'Unidad de Cuidados Intensivos', sus males no se habían curado y ni siquiera se apreciaba claramente que sus síntomas remitieran. La deuda acumulada se acercaba ya a los 7.000 millones de euros y los gastos financieros superaban en el Presupuesto de 2004 los 256 millones de euros. El modelo fracasado pedía una cirugía de urgencia y el Gobierno que salió de las urnas el 14 de marzo de 2004 encargó a un 'Comité de Sabios' que buscara soluciones para una situación insostenible.

IX.1.1. Teoría y práctica de financiación.

El Ente Público RTVE, y sus Sociedades Filiales, se rige por la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, que establece¹:

- La financiación de RTVE con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; y rendimientos de las actividades que realice.
- La financiación de la sociedad filial TVE mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado; participación limitada en el mercado de la publicidad; y, en su caso, mediante tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravará la de los televisores en color.

¹ Capítulo V, artículos 27 a 33.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

A lo anterior hay que añadir una forma de financiación, en la medida en que evita un gasto a la empresa, que se suele olvidar: tanto el Ente RTVE como TVE disfrutaban de plena exención tributaria (impuestos, tasas y contribuciones) y de todo tipo de gravámenes tanto del Estado u otros Entes públicos como de las Comunidades Autónomas u otros Entes locales.

El presupuesto del Ente Público RTVE se rige por la Ley General Presupuestaria², lo que supone el acceso de RTVE a las operaciones financieras (emisión de deuda pública, pagarés, avales) propios de las Administraciones Públicas.

Pero la sujeción de RTVE a la Ley General Presupuestaria no tuvo la intención –originalmente– de facilitar a la radio y televisión pública esas fórmulas de financiación extraordinarias (hasta ahora exclusivas de la Administración, y no de los entes y empresas públicas), sino la de controlar, fiscalizar y ordenar la contabilidad del Grupo RTVE, así como la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos conforme a las normas que aseguran la intervención de los poderes públicos en la supervisión de la gestión del ente y de sus sociedades (controles a los que se suman los del Tribunal de Cuentas, en aplicación de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; y el Real Decreto 3327/1983, de 7 de diciembre, de control financiero y régimen presupuestario del Ente Público RTVE y de sus Sociedades Estatales).

Sin embargo, RTVE ha hecho uso constante de las operaciones financieras propias de una Administración Pública como fórmula de financiación de actividades futuras, y como vía de obtención de liquidez para enjugar tanto sus deudas de explotación como las financieras, que-

² Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

dando autorizados los endeudamientos anuales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Así, al amparo de un viejo Real Decreto todavía vigente³, cuando de los Presupuestos del Ente RTVE no pueda habilitarse un suplemento de crédito para TVE financiado con recursos propios, el Ministerio de Economía podrá aprobar la financiación del suplemento mediante:

- ◆ 1: Un incremento de la subvención del Estado, o
- ◆ 2: Formalizando una operación de crédito. Si el importe del suplemento supera el 5% de los Presupuestos de TVE, entonces el órgano competente para la aprobación será el Gobierno, a través del Consejo de Ministros.

Para sufragar las inversiones y gastos de carácter plurianual, RTVE podrá adquirir compromisos, con cargo a los ejercicios futuros⁴, como:

- ◆ 1: Operaciones de capital.
- ◆ 2: Contratos de suministro, de asistencia técnica y científica, de arrendamiento de equipos y de servicios.
- ◆ 3: Derechos de emisión y producción de programas.
- ◆ 4: Arrendamientos de inmuebles.
- ◆ 5: Cargas financieras de préstamos o de emisión de obligaciones.

³ Real Decreto 3327/1983, conocido entonces como Decreto Boyer.

⁴ Enumerados en el art. 11.b RD 3327/1983.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

El Gobierno ensayó, además, en la década de los 90, otras modalidades de financiación. En mayo de 1993, el Estado y RTVE firman un Contrato-Programa que, según Buhigas⁵ "no era ni un contrato ni un programa"... "sino imposición unilateral por parte de quienes habían redactado unos compromisos irrealizables". Se rubricó, además, sólo para un año, y "las aportaciones públicas ni llegaban a cubrir los gastos de RNE, Orquesta y Coro e Instituto Oficial de Radio y Televisión, es decir, no afectaba para nada a TVE". Lo cierto es que el Real Decreto-ley 12/1993, de 2 julio, por el que se concede a RTVE un crédito de 31.804 millones de pesetas, explica con claridad el cambio de escenario que se ha producido al subrayar en su preámbulo, para justificar el recurso al endeudamiento, "la ruptura del monopolio en el mercado publicitario de televisión" y la "fragmentación de la audiencia ante la implantación de las televisiones privadas".

La Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1993 había autorizado operaciones de crédito para la financiación de RTVE por valor de 47.803 millones de pesetas. En los Presupuestos para el año siguiente se autoriza otro crédito para el ente y sus sociedades por importe de 80.872 millones de pesetas. La Ley 41/1994, de 30 de diciembre, que aprueba el Presupuesto para 1995 autoriza operaciones de crédito por valor de 90.693 millones. Para el siguiente año, se autoriza por Real Decreto-ley el endeudamiento por el mismo valor. Y con la misma fórmula (Real Decreto-ley 15/1996) se autorizan nuevas operaciones de crédito por 34.500 millones y se modifica el límite establecido en la anterior disposición, que sube a 125.193 millones de pesetas. La Ley de Presupuestos para 1997 autoriza a TVE a concertar operaciones de crédito por una cuantía de 179.910 millones.

En cuanto a la utilización efectiva de vías financieras 'extraordinarias', el ejemplo más reciente es ilustrativo: en el mes de abril de 2003, RTVE

⁵ J. Buhigas Arizcun. "La financiación de las televisiones públicas en España", en Muñoz Machado (edit), Derecho Europeo de lo Audiovisual. Pag. 280. Madrid 1997.

IX. Las versiones del modelo español.

anunció una nueva emisión de bonos por valor de 650 millones de euros. La operación consiste en la emisión de 3.250 títulos con un valor nominal de 200.000 euros (que se amortizarán al tercer año de su fecha de emisión y devengarán un cupón trimestral equivalente al euribor menos tres puntos).

El siguiente cuadro de la Comisión Nacional del Mercado de Valores –CNMV– resume las operaciones (de emisión de obligaciones simples, bonos y pagarés) efectuadas por el Ente Público RTVE desde el año 1992:

Comunicaciones previas registradas en la CNMV Ente Público RTVE			
11/04/2003	17472	5 Bonos RTVE Mayo 2003	650.000.000,00 Euros
28/05/2002	14219	0 Bonos RTVE Abril 2002	500.000.000,00 Euros
21/12/2001	12963	0 Admisión cotización / Bonos RTVE	500.000.000,00 Euros
11/12/2000	9260	0 Bonos RTVE Diciembre 2000	500.000.000,00 Euros
30/03/2000	7815	0 Bonos RTVE Marzo 2000	500.000.000,00 Euros
17/05/1999	6281	5 Obligaciones simples	500.000.000,00 Euros
28/09/1998	5465	5 Obligaciones simples	0 Pesetas
04/11/1997	4785	5 Obligaciones simples	42.500.000.000 Pesetas
08/03/1996	3965	5 Obligaciones simples	20.000.000.000 Pesetas
18/12/1995	3896	5 Obligaciones simples	5.000.000.000 Pesetas
14/12/1994	3491	5 Obligaciones 1994 -C- Tercera Serie	18.400.000.000 Pesetas
14/12/1994	3490	5 Obligaciones 1994 -A- Tercera Serie	2.730.000.000 Pesetas
13/10/1994	3397	5 Obligaciones simples -C- Segunda Serie	8.440.000.000 Pesetas
12/09/1994	3349	5 Obligaciones simples -A- Segunda Serie	800.000.000 Pesetas
10/08/1994	3330	5 Obligaciones simples -C- Primera Serie	16.950.000.000 Pesetas
10/08/1994	3329	5 Obligaciones simples -A- Primera Serie	16.970.000.000 Pesetas
21/07/1994	3299	5 Programa Emisión Obligaciones A/B/C	80.870.000.000 Pesetas
17/05/1994	3199	5 Obligaciones simples Serie C	10.000.000.000 Pesetas
17/05/1994	3198	5 Obligaciones simples Serie B	10.000.000.000 Pesetas
17/05/1994	3197	5 Obligaciones simples Serie A	20.870.000.000 Pesetas
16/09/1993	2834	5 Obligaciones simples	25.000.000.000 Pesetas
26/03/1993	2620	19 Pagarés	30.000.000.000 Pesetas
27/11/1992	2483	5 Bonos simples	10.000.000.000 Pesetas
12/05/1992	2152	5 Obligaciones simples	20.000.000.000 Pesetas

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

En síntesis, el Ente RTVE y TVE disponen de las siguientes fuentes de financiación:

Fuentes de financiación de RTVE Y TVE	
1	PRESUPUESTOS Generales del Estado (para Ente RTVE).
2	Rendimientos de ACTIVIDADES COMERCIALES.
3	SUBVENCIONES consignadas en PGE (para TVE).
4	Participación en mercado de PUBLICIDAD.
5	DERECHOS de emisión de programas / eventos.
6	Operaciones de CAPITAL (bonos, obligaciones).
7	Ingresos abonados por OTROS ORGANISMOS (como UER, OTI, por cesión de derechos de retransmisión de eventos, etc.).

En junio de 2003, RTVE presentó en el Congreso de los Diputados el Informe 'Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo RadioTelevisión Española en 2002'. Es el primer informe que dice ajustarse a la modificación legal del Estatuto de Radio y Televisión –operada por la Ley 24/2001– que transpuso en nuestro ordenamiento la obligación del Ente de definir y cumplir su misión de servicio público, encomendada a RTVE, y la de llevar una adecuada contabilidad analítica para asegurar la proporcionalidad y transparencia en la financiación de la ‘programación de servicio público’, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, quedando la llamada ‘programación comercial’ bajo la cobertura de los exclusivos ingresos publicitarios y de acciones comerciales.

IX. Las versiones del modelo español.

En cuanto a la gestión del grupo RTVE durante el año 2002, el Informe ensalza las medidas aplicadas por la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) desde la adscripción de RTVE a esa Sociedad. Esas 'medidas' arrojan los siguientes resultados –hechos públicos–:

Los datos facilitados sobre ingresos operativos de RTVE en 2002⁶ son (en miles de euros):

Presupuesto de ingresos	854.653.000 euros
Ejecución presupuestaria de ingresos	896 millones de euros
• Ingresos publicitarios	674 millones de euros
• Ingresos por otras acciones	222 millones de euros
- Aportación pública directa	66,3 millones de euros

La liquidación de los ingresos superó, pues, en un 4,85% el importe de los previstos. (RTVE no informa sobre financiación pública indirecta (asunción de deuda de RTVE por parte del Estado, contratos-programa, créditos presupuestarios extraordinarios, emisión de bonos y pagarés, ayudas de la UE, ni sobre su cuantía).

Los datos facilitados sobre gastos operativos de RTVE en 2002 son (en miles de euros):

Presupuesto de gastos	1.294.949
Ejecución presupuestaria de gastos	1.265.493

⁶ 'Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo RadioTelevisión Española en 2002'. Pags. 27 y ss. Marid. 2003.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

La liquidación de los gastos muestra, pues, según las cifras de RTVE, un 2,27 % de reducción sobre los previstos.

Los datos facilitados sobre el resultado operativo de 2002 arrojaron un déficit real de 369.392.000 euros, que supuso un 16,1% menos de los 440.296.000 euros presupuestados.

Hay que advertir que las referidas cantidades de ingresos y gastos operativos no recogen los financieros ni los extraordinarios, cuyos detalles fueron obviados en el Informe.

Los únicos datos de índole financiero facilitados son de resultado de 2002 (en miles de euros): un saldo negativo de 221.091.000 euros, un 11,04% inferior al previsto en el Presupuesto, según RTVE⁷.

En cuanto a los ingresos operativos de 2002, respecto de los de naturaleza publicitaria y comercial, el Informe destaca una variada forma de obtención recurriendo a:

- ◆ 1: La mayor potenciación y optimización del departamento de gestión comercial, que ha puesto a disposición de los anunciantes nuevos productos y servicios, y nuevas formas de comunicación 'activa' con los clientes (utilización de Internet para la contratación), dando lugar a un notable incremento de los ingresos por ese concepto.
- ◆ 2: Igualando el share de inversión (máxima cuota posible de ingresos publicitarios en función de la audiencia potencial de la cadena) con el share de audiencia (cuota de audiencia –real– de la cadena).

⁷ Ibidem, pag. 32.

Las acciones de mejora del departamento comercial del Grupo, “tendientes a una mayor profesionalización de los equipos y localización del óptimo posicionamiento en el mercado” (muy criticadas por las televisiones privadas, que interpretan esta 'mejora' de otra manera, como veremos en un epígrafe siguiente), además de mayores ingresos diversificaron la oferta de productos, comercializando otros bienes, artículos y derechos.

Así, el Informe destaca operaciones comerciales como:

- ◆ 1: Venta de derechos de grandes eventos deportivos (adquiridos por TVE).
- ◆ 2: Asistencias técnicas y logísticas prestadas a otras televisiones españolas o extranjeras.
- ◆ 3: Venta de derechos de programas (producidos o coproducidos por TVE).
- ◆ 4: Ingresos por derechos editoriales (de propiedad intelectual e industrial).
- ◆ 5: Publicidad en el servicio de Teletexto.
- ◆ 6: Acciones de Mercandising.
- ◆ 7: Derechos de uso de imágenes de archivo.
- ◆ 8: Royalties por ventas de revistas basadas en programas de televisión, y otras publicaciones.
- ◆ 9: Venta de vídeo doméstico de programas y series de TVE.
- ◆ 10: Servicios de valor añadido (mensajes SMS de telefonía móvil, líneas telefónicas de programas).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

- ◆ 11: Comercialización de canales temáticos del Grupo RTVE en plataformas satélite.
- ◆ 12: Digitalización del Archivo Histórico de TVE para la explotación en el futuro de los contenidos de un amplio catálogo de productos.

En cuanto a los gastos operativos de 2002, los responsables de RTVE consideran que las medidas del Plan Marco de SEPI han propiciado un cambio de cultura de gestión, incidiendo en:

- ◆ 1: La creación de una nueva metodología del presupuesto (del tipo base cero);
- ◆ 2: Facilitando el presupuesto de los gastos de las áreas de producción basados en las parrillas de emisiones (que generan datos más ajustados que permiten detectar e incidir sobre las áreas que aportan menos valor añadido);
- ◆ 3: Estableciendo un nuevo modelo de seguimiento presupuestario mensual (que permite previsiones de cierre, de carácter permanente); y
- ◆ 4: Mejorando la información contable mensual (que permite evaluar la evolución del resultado del Grupo).

El informe de gestión sostiene que el Grupo RTVE cuesta 40,47 euros anuales a cada hogar español, y lo compara con lo que –dice– les

cuesta a los ciudadanos alemanes (193,8 euros), británicos (178,1), franceses (116,5 euros) e italianos (90,9 euros). Sin embargo, para hacer esos cálculos de los países UE (que no coinciden con los declarados por los operadores aludidos), los responsables de RTVE no han utilizado criterios comunes, aplicando a cada uno 'varas de medir' ad hoc, y excluyendo de sus cálculos el coste financiero generado por los créditos necesarios para enjugar su deuda, lo que elevaría –por lo menos– a 56,22 euros el coste por hogar español, según la propia RTVE. Esa cantidad se vería incrementada (más aún) si se contabilizasen los gastos de explotación que el Grupo dice cubrir con ingresos comerciales, pero sin que lleguen a determinar el alcance de éstos –como debería hacer con base en la separación de cuentas y transparencia contable exigida por la UE–. Para RTVE 'toda' su oferta de televisión se circunscribe a su misión de servicio público, con lo cual llama aún más la atención que el Informe excluya del cálculo del coste, que supone para los ciudadanos el sostenimiento del Ente, los gastos enjugados por esos ingresos comerciales.

IX.1.2. El Plan Marco para la Viabilidad.

La SEPI acometió un estudio profundo de la situación del Ente público, tratando de identificar los problemas, y llega a una primera conclusión: "falta una orientación empresarial clara". A partir de ahí acomete la elaboración de un Plan Marco para la Viabilidad (en adelante, PMV) de RTVE⁸, con el "objetivo prioritario" de lograr el saneamiento económico mediante una gestión eficiente y la solución del problema

⁸ Aprobado por el Consejo de Administración de RTVE el 27 de febrero de 2002.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

crónico de financiación. Este objetivo prioritario se dice compatible con mantener una posición fuerte en el mercado de audiencias y publicidad, y con un alto contenido de servicio público.

El Plan se marca un plazo de ejecución de 3 años y, asumiendo las incertidumbres derivadas de los escenarios tecnológico, económico y social, se declara "realista, abierto, flexible, gradual y participativo".

El anteproyecto de Presupuestos de RTVE para 2002 contemplaba ya una reducción de los gastos operativos de 9.370 millones de pesetas (un 4% sobre 2001, recorte que va en la línea de aplicar medidas contra el déficit.

El Plan Marco de RTVE establece varias áreas o capítulos que se consideran claves y sobre las que hay que actuar para lograr el objetivo:

- Ingresos.
- Gastos.
- Organización.
- Deuda histórica.
- Servicio público y financiación.
- Sistemas de información para la gestión.

En cuanto a los Ingresos, ascendieron en 2000, último ejercicio cerrado hasta ese momento, a 138.516 millones de pesetas. Su evolución desde 1990 fue la siguiente:

INGRESOS ANUALIZADOS			
AÑO	Ingresos de explotación (Mptas.)	Variación anual (%)	Ingresos / Gastos (x 100)
1990	150.288		86
1991	108.808	-27,5 %	63
1992	105.201	-3,3 %	62
1993	114.386	8,7 %	62
1994	101.465	-11,3 %	57
1995	102.904	1,4 %	60
1996	95.748	-7,0 %	54
1997	95.035	-0,7 %	51
1998	106.322	11,9 %	55
1999	126.834	19,3 %	62
2000	138.516	9,2 %	65

Fuente: RTVE.

Se observa que, a pesar del importante crecimiento en los 2 últimos años, todavía en 2000 no pudo ser cubierto un 35% de los gastos. Se plantea "una política de dinamización" de los ingresos que avance en dos direcciones: una, aumentarlos en aquellas actividades que ya se realizan; dos, explorar y desarrollar nuevas fuentes de ingresos.

En 2000, los ingresos por publicidad representan un 75% del total, mientras las subvenciones representan un 9% y el resto, un 16%. A pesar del peso notable de la publicidad en los ingresos de RTVE, el Plan se-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

ñala que “una estrategia empresarial acertada en relación con los ingresos publicitarios debe acercar la posición relativa de los ingresos reales a la de los potenciales”, sabiendo que hay una correlación entre la audiencia y los ingresos publicitarios. Y subraya el alcance económico de aumentos en la cuota de la inversión publicitaria total: cada 1% representa entre 3.500 millones y 4.000 millones de pesetas. Para advertir, inmediatamente, que en ese momento mientras la cuota de pantalla (share) de RTVE está entre el 32% y el 34%, su cuota de la inversión publicitaria no rebasa el 29%. Conclusión: “los ingresos potenciales superan a los reales”.

A partir de este análisis, se traza una estrategia encaminada a reducir el diferencial entre estos “ingresos reales y potenciales”, cuyas consecuencias se manifiestan rápidamente en la protesta de las cadenas privadas (UTECA), como se recoge en otro apartado de esta tesis.

La SEPI quiere justificar su estrategia en este punto explicando que “el mantenimiento de los ingresos publicitarios reales en un nivel notablemente inferior a su importe potencial supondría una traslación automática, no deseable, del diferencial, bien a un mayor importe de la subvención pública, bien a un mayor déficit corriente y, por tanto, a un mayor volumen de deuda. Ambas opciones representan, finalmente, mayor financiación vía Presupuestos Generales del Estado, cuyos ingresos financieros son cubiertos aproximadamente en un 88% por el sistema tributario”.

A la vez, este análisis reconoce que “la necesaria responsabilidad

que debe guiar las actuaciones del sector público obliga que las decisiones se adopten tras analizar y considerar la incidencia que puedan tener en otros sectores de la economía". Y admitiendo que una "adecuada concepción de la función de servicio público referida a la televisión, lleva a aceptar como posible la existencia de límites a las emisiones publicitarias".

Pero de esta buena declaración de principios, la SEPI sólo saca en conclusión que la aspiración a mejorar sus ingresos publicitarios por parte de RTVE debe hacerse mediante "la búsqueda de una solución equilibrada, que combine de manera razonable los intereses generales y sectoriales", apuntando a "un diálogo fluido, intenso y con lealtad recíproca con el sector".

En la misma estrategia de "dinamizar" los ingresos, se pone el acento, por una parte, en mejorar las cifras de ventas de los derechos sobre programas y contenidos que forman parte del catálogo de RTVE (1.882 títulos y 23.000 horas de emisión); y, por otra, abre la posibilidad de incluir de nuevo publicidad en Radio Nacional de España.

Impulsar la fórmula del patrocinio público e institucional, por un lado, realizar y optimizar activos inmobiliarios, por otro, así como lograr "una organización comercial eficiente", cierran las medidas que apunta la SEPI para incrementar los ingresos de RTVE.

En el capítulo de Gastos, el Plan Marco constata el crecimiento notable que se ha producido en los últimos años. Entre 1990 y 2000, el aumento fue del 22,5%.

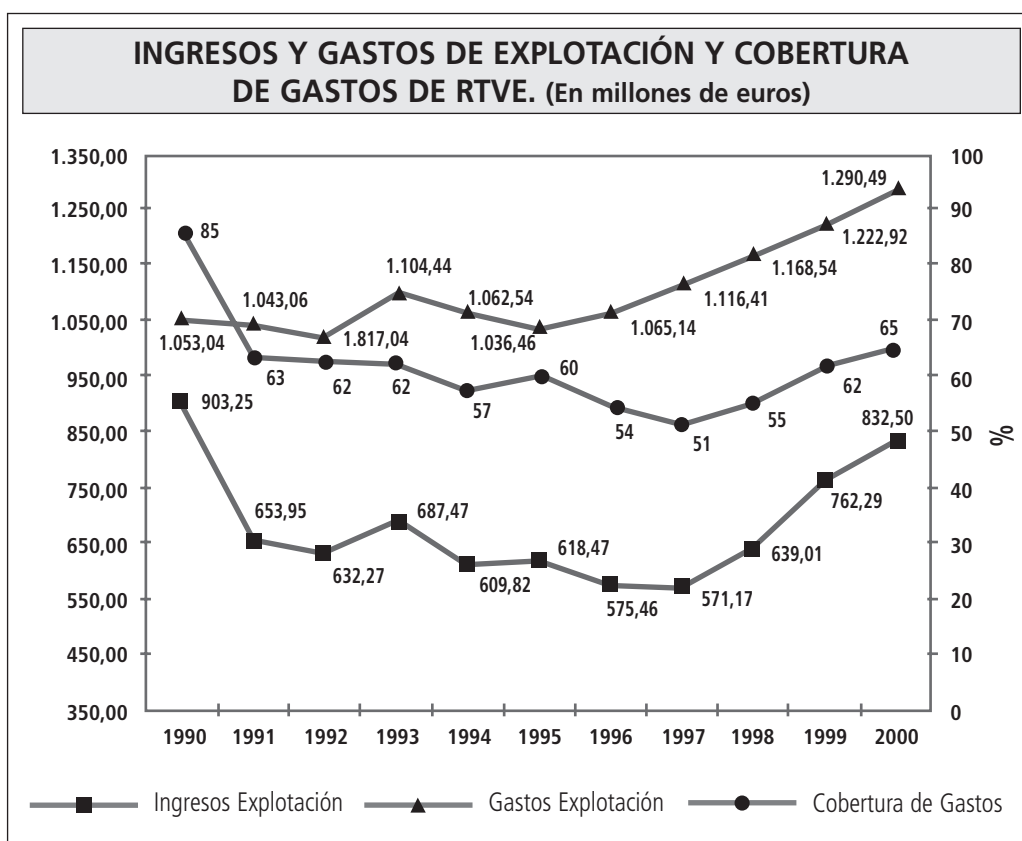
SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

GASTOS ANUALIZADOS		
Año	Gastos de Explotación (Mptas.)	Crecimiento (%)
1990	175.211	
1991	173.551	-1,0 %
1992	169.355	-2,4 %
1993	183.763	8,5 %
1994	176.792	-3,8 %
1995	172.452	-2,5 %
1996	177.222	2,8 %
1997	185.755	4,8 %
1998	194.429	4,7 %
1999	203.476	4,7 %
2000	214.720	5,5 %

Fuente: RTVE.

La cobertura de los gastos por los ingresos no superó nunca, entre 1991 y 2000, el 65%, como revela el cuadro siguiente:



Todas las partidas de gastos, salvo las de servicios externos, registran un crecimiento en el periodo 1999-2000, siendo especialmente significativo el de la carga financiera (un 399,4%) y el de las compras (83%). Este último se explica por el cambio de posición de RTVE en el mercado, al pasar de una situación de monopolio primero y de cuasi monopolio después (con las autonómicas), a la de competencia.

Al analizar las partidas de gastos, se deja a un lado la carga financiera, que desaparecerá "con la desaparición de la causa que la genera",

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

y se señala, en cuanto a los gastos de Personal, que "las posibilidades de incidencia son crecientes durante el plazo de ejecución del Plan". Se trata de dotar de una "mayor flexibilidad a la política de recursos humanos", aplicando una "cultura de la rentabilidad empresarial", estableciendo incentivos retributivos y de promoción profesional así como reducción de categorías profesionales. En todo caso, se reconoce que los efectos de las posibles medidas producirán resultados de manera progresiva "en función del diálogo y acuerdo con los agentes sociales".

DESGLOSE DE GASTOS			
Concepto	Importe absoluto Año 2000 (Mptas.)	Peso Relativo (%)	Crecimiento 1990 / 2000 (%)
■ Financiero	26.753	11 %	399,4 %
■ Personal	69.369	29 %	8,4 %
■ Compras	82.792	34 %	83 %
■ Servicios Externos	55.166	23 %	-11,3 %
■ Resto	7.393	3 %	95,6 %
■ TOTAL	241.473	100 %	44,9 %

Fuente: RTVE.

Dejando a un lado los compromisos ya asumidos, se propone actuar sobre el resto de partidas de gastos que son "gestionables", planteando una "terapia de choque" que, apoyándose en la técnica del Presupuesto Base Cero, lleve a replantear todas y cada una de las actividades generadoras de gasto, con el fin de eliminarlas, o de mantenerlas total o

parcialmente, o sustituyéndolas por la provisión más eficiente (en el exterior o en el interior).

El Plan Marco dedica también un apartado a la Organización. La estructura organizativa de RTVE está caracterizada por su dimensión (una plantilla de 9.541 personas en 2001), por una compleja configuración jurídica (el ente público y dos sociedades anónimas filiales), por la dispersión geográfica (17 centros territoriales de TVE y 62 emisoras regionales, provinciales, locales comarcales de RNE, 18 corresponsalías en el exterior de TVE y 9 de RNE) y de unidades de negocio (tres canales generalistas y cinco temáticos en TVE, seis canales radio, un sello discográfico, la Orquesta y Coro de RTVE y el Instituto de Formación Audiovisual); y por la rigidez de sus normas de funcionamiento (procedimientos de contratación, convenios laborales,...).

En definitiva, un modelo organizativo diseñado para un régimen de monopolio, inmune a los grandes cambios operados en el mercado audiovisual y en las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como derivados de la integración española en la Comunidad Europea, que establece un nuevo marco para los sistemas públicos de radiodifusión.

El Plan Marco plantea que “la creación de unidades de negocio con una clara definición de actividades, imputación de resultados y atribución de responsabilidades, se hace imprescindible para llevar a cabo una dirección efectiva en un ente con la dimensión de RTVE”.

RTVE presenta, por otro lado, un complejo diseño estructural caracterizado por la existencia de un ente público regido esencialmente

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

por el derecho público, del que dependen dos sociedades mercantiles sometidas al derecho privado.

Por otro lado, "esa estructura –según reconoce el Plan– produce duplicidad o incluso triplicidad de departamentos funcionales y el solapamiento de responsabilidades, lo que a su vez se complica por la reproducción de los mismos esquemas de organización en el nivel de unidades territoriales y de negocio".

RTVE presenta una estructura caracterizada por su dispersión geográfica y de unidades de negocio, como se ha apuntado, con peso importante de la dotación de personal en sus unidades periféricas. Así, en los centros territoriales de TVE trabajan 2.095 personas (33,8% de la plantilla de esta sociedad) y las emisoras regionales, provinciales, locales y comarcales de RNE cuentan con una plantilla de 1.193 personas (el 52,4% del total).

La dispersión geográfica y la multiplicidad de unidades de negocio, unidas a "la inexistencia de mecanismos que articulen suficientemente una coordinación de actividades y una integración que posibilite el aprovechamiento de sinergias, hacen necesario impulsar la realización de actuaciones que permitan la obtención de una mayor eficacia, que reduzcan la complejidad en la gestión y que sirvan de base para la implantación de sistemas de dirección por objetivos y la ejecución de estrategias comunes".

Además, el marco normativo de RTVE es altamente rígido. Las razones de esta rigidez son:

- ◆ 1: Su estatuto básico está regulado, con bastante detalle, por Ley, por lo que cualquier adaptación o cambio exige pasar por la compleja tramitación de una norma de este tipo. Por el contrario, las recientes disposiciones que diseñan el régimen de fuentes reguladoras de los organismos públicos, y su posible contenido, ya contemplan esquemas normativos más flexibles.
- ◆ 2: Existen obstáculos legales importantes en materia patrimonial (tanto el patrimonio del Ente como de las sociedades tienen la consideración de dominio público), en materia de personal (equiparación indiferenciada de las sociedades al ente público en las leyes presupuestarias) y en materia de estructuras organizativas (que hacen compleja la filialización y el cambio en el esquema territorial).
- ◆ 3: Las limitaciones inherentes al servicio público y las derivadas del derecho comunitario.

“El marco laboral es rígido y excesivamente regulado, lo que limita las posibilidades de llevar a cabo una política de recursos humanos más flexible, incentivadora y adaptable a las condiciones tecnológicas y del mercado”.

Ante la situación descrita, el PMV considera que “procede realizar una reforma sustancial del diseño que, modernizando su configuración jurídica y su estructura organizativa, sitúe a RTVE en condiciones de asumir con éxito los actuales y futuros retos a los que se enfrenta en un mercado altamente competitivo y cambiante al que, sin duda, afectará esencialmente la tecnología digital.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

Su objetivo es ganar flexibilidad para, en el ámbito interno, lograr movilizar el talento profesional existente en la organización a fin de optimizar el rendimiento de sus recursos humanos; y, en el ámbito externo, hacer posible una gestión competitiva capaz de adaptarse a las condiciones de un entorno (mercado y escenario tecnológico) en permanente evolución”.

En marzo de 2004, la dirección de RTVE firma con los representantes sindicales un acuerdo⁹, que renueva el sistema de clasificación profesional reduciendo las categorías laborales actuales (inamovibles desde 1977) de 155 a 46 y entrará en vigor el 1 de enero de 2005.

El texto de los ‘Acuerdos’ señala que “una vez definida la nueva clasificación profesional y el nuevo sistema retributivo básico, durante el transcurso del año 2004, las partes negociadoras profundizarán en los trabajos ya iniciados con respecto a los niveles de producción propia y plantillas, con el compromiso de que se concrete y acuerde un plan de empleo, antes del 1 de diciembre de 2004, que permita adecuar la plantilla a las necesidades productivas reales”.

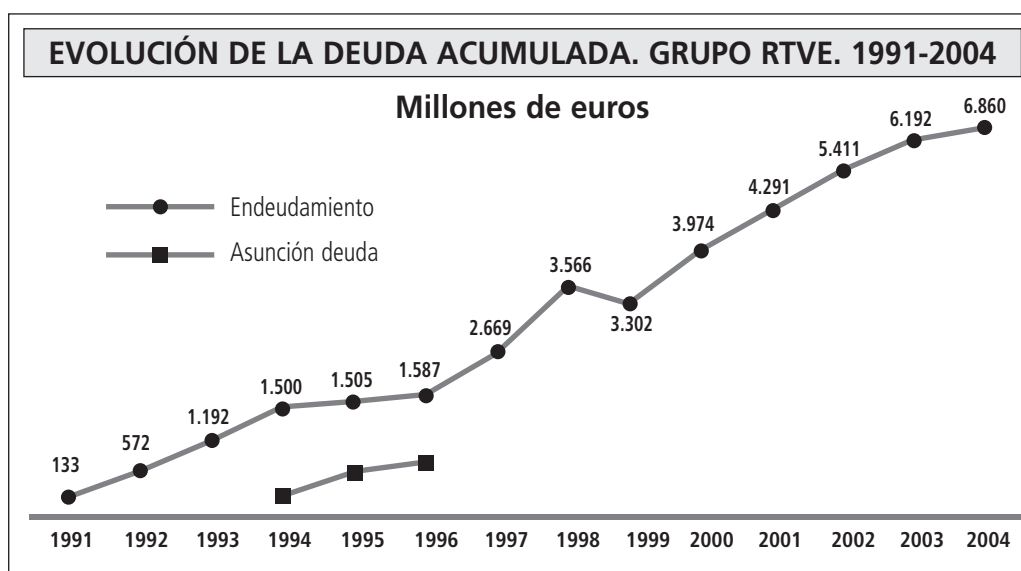
RTVE entiende que los cambios aprobados permitirán “optimizar la organización, aumentar la eficacia y adecuar los puestos de trabajo a los cambios tecnológicos y productivos”.

Junto a lo anterior, el PMV señalaba que “se debe proceder a racionalizar y clarificar la estructura de dirección para superar el actual complejo entramado de competencias distribuidas entre órganos y sociedades, con la negativa consecuencia de dilución de responsabilidades para incrementar las posibilidades de dirección efectiva del ente”.

⁹ Con la denominación “Acuerdos parciales alcanzados en el XVII Convenio Colectivo del Grupo RTVE y sus sociedades”, aprobado ese mismo mes por el Consejo de Administración.

Todo esto no sería posible –añade– “sin un cambio cultural interiorizado, asumido y compartido por la plantilla de RTVE, que favorezca el tránsito de una cultura de centro administrativo, con idea de gasto presupuestario, a una cultura empresarial que, manteniendo la calidad del servicio público, incorpore ideas de rentabilidad empresarial”.

Por otro lado, la deuda acumulada constituye uno de los problemas más graves de la radiotelevisión pública en España, según reconoce el Plan. A 31 de diciembre de 2000, ascendía a 669.000 millones de pesetas y, según las estimaciones de este documento, acabaría el ejercicio de 2001 en 796.000 millones de pesetas. La información propia de RTVE¹⁰ preveía, a finales de 2003, que el endeudamiento alcanzara en 2004 los 6.860 millones de euros. Avanzado 2004, el Gobierno cifraba la deuda de RTVE en 6.892 millones de euros (El País, 22/04/2004 y 2/05/2004).



Fuente: Elaboración propia con datos de RTVE.

¹⁰ Fuentes: Expansión, 16/10/2003 y ABC, 10/01/2004.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

De las cifras que manejaba el PMV, se derivan dos consecuencias, ambas muy negativas:

- De una parte, el balance reflejaba una situación patrimonial deteriorada que se resumía, según los valores contables, en unos fondos propios negativos de 582.800 millones de pesetas en 2001. Adicionalmente, cabe señalar que la deuda sextuplicaba ese año los ingresos anuales.

- De otra parte, la deuda tiene una incidencia perniciosa en la cuenta de resultados anuales debido a la elevada carga financiera que genera. En concreto, en el año 2000 se situó en 26.753 millones de pesetas. La importancia de esta cifra se derivaba del hecho que representaba un 19% de los ingresos. Del mismo modo, equivalía a un 25% del déficit total de dicho ejercicio.

Por tanto, el problema de la deuda se calificaba como “urgente y de compleja solución”. Urgente por su incidencia negativa en los resultados y de compleja solución por su magnitud relativa y absoluta en las cuentas de RTVE. Por estas características, no era posible actuar secuencialmente en la reducción de la deuda y el déficit, sino que “es imprescindible actuar simultáneamente para conseguir disminuir el déficit a la vez que se abordan las soluciones alternativas a la deuda”.

Con estos fundamentos, se consideraba necesario proceder a cancelar la deuda, para lo cual deberá preverse el origen de los fondos necesarios, la instrumentación jurídica del pago y, en su caso, la posible incidencia de cada alternativa en el déficit público, según los parámetros impuestos por el Sistema Europeo de Cuentas aplicable, advertía el PMV.

“Dados el importe de la deuda así como la incidencia de la solución que se adopte para la asunción de la misma en el importe del déficit del Estado español, toda medida que se proponga en esta dirección, incluso si se trata de medidas legislativas, deberá ser supervisada y advenida por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda”.

Atendiendo a la Comunicación de la Comisión Europea, de 17 de octubre de 2001, sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, El Plan Marco de Viabilidad de la RTVE advertía que la normativa española no se adapta a los conceptos y exigencias que en esta materia señala la Comisión Europea, porque no existe una definición legal de función de servicio público, en el sentido del Derecho Comunitario, y porque, en el ámbito estatal, no existía tampoco una encomienda de esta función a RTVE, ni un sistema de financiación pública que se ajustara, según criterios de proporcionalidad, a dicha función de servicio público.

Para dotar al modelo de financiación mixto de una suficiente seguridad jurídica, las Cortes Generales modificaron, como se explicó en un capítulo anterior, la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión, a través de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Con este cambio legal se le encomienda al Ente Público RTVE la función de servicio público, que es definida con precisión, y en la que se incluye, recordémoslo, 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 desarro-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

lando 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”.

Una vez establecido el marco legal, el Plan de viabilidad de la RTVE aboga por que se arbitren los mecanismos que configuren la financiación pública y permitan su constante adaptación (siempre con límite en el coste neto), en proporción al esfuerzo exigido a RTVE en el desarrollo de dicha función de servicio público. “Un sistema de financiación ‘adecuado’ a las exigencias públicas que se le imponen, ‘suficiente’ para evitar situaciones de déficits y ‘estable’ en el tiempo para permitir una gestión eficiente de recursos.

Para reorientar el rumbo empresarial, se hacía hincapié en la necesidad de dotarse de un Sistema de Información para la Gestión adecuado, partiendo de la base de que la RTVE dispone de un sistema de información contable que cumple de manera razonable con la función básica de suministro de información sobre sus estados financieros (balance y cuenta de resultados, así como las partidas que los integran). Por lo tanto, los registros contables disponibles aportan información sobre flujos de ingresos y gastos de manera global y detallada; y de los activos con especificación de sus valoraciones; aprovisionamientos, con referencia a sus orígenes; dotación a provisiones en función de los riesgos y plazos de gastos previsibles; sobre endeudamiento distinguiendo por exigibilidad; y sobre evolución de recursos propios, que permite conocer el origen y destino de los mismos.

Con todo ello, se dispone, según los elaboradores del PMV, de la

información suficiente para cumplir razonablemente con las obligaciones legales que, en materia de contabilidad, le son aplicables, además de para conocer las magnitudes y ratios necesarios para realizar análisis de la situación y la planificación presupuestaria correspondiente.

“No obstante, la moderna gerencia, predicable en cualquier organización que aspire a la eficacia y la eficiencia, requiere unos sistemas de información que incorporen valores adicionales de una manera puntual, rápida, integrada y desagregada, que permitan disponer de un cuadro de mando al servicio del gestor; conocer en tiempo real el resultado económico de las distintas actividades; detectar ineficiencias y subactividades; y actuar sobre el origen de los problemas”.

Lo anterior, que es deseable por cualquier organización, “resulta especialmente necesario en el caso de RTVE dadas las características inherentes a la misma, es decir, su magnitud, dispersión y complejidad. La no existencia de estas herramientas en RTVE abre una brecha entre necesidades y disponibilidades que ofrece el sistema de información contable. Debe considerarse, además, que el propio Plan Marco incorpora necesidades adicionales a las que actualmente presenta RTVE. Estas nuevas necesidades –que exigen mayor sofisticación y utilización de sistemas de información contable– se derivan de la conveniencia de implantar un sistema riguroso y adecuado a las directrices de la Comisión Europea relativas a la financiación mixta del ente público y de la inexorabilidad de incorporar culturas y mecanismos acordes con la rentabilidad empresarial”.

En consecuencia, el Plan imponía como absolutamente prioritario

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

iniciar con urgencia el proceso para dotar al Ente público de una arquitectura de información contable suficiente, informatizada e integrada, que dé respuesta a sus necesidades presentes y futuras. Ello exige, en primer término, una decisión estratégica de dirección que, con carácter urgente, opte por el sistema a implantar, que debe ser puesto en marcha de manera inmediata.

El nuevo sistema debe ofrecer información suficiente como para permitir una rápida adopción de decisiones sobre cambios en los contenidos de los programas, modificaciones en la parrilla de programación, consenso sobre precios de transferencias, ajuste de la actividad comercial y tratamiento del stock de programas. Este nuevo sistema, además, debe proveer información sobre los diferentes centros de resultados de TVE y RNE, que se desglosan en áreas de negocio y áreas de estructura.

En diciembre de 2003, una compañía consultora presentó un Plan de Sistemas de Información para el Grupo RTVE, bajo la marca Integr@, que pretendía dar respuesta a las necesidades antes expuestas. El modelo de gestión sería soportado por catorce módulos SAP:

- ◆ 1: Gestión presupuestaria y de inversiones.
- ◆ 2: Contabilidad financiera.
- ◆ 3: Activos fijos.
- ◆ 4: Cuentas a cobrar.

- ◆ 5: Cuentas a pagar.
- ◆ 6: Contabilidad analítica por centros de coste.
- ◆ 7: Seguimiento de los costes de programas y de emisión.
- ◆ 8: Tesorería.
- ◆ 9: Gestión de compras y almacenes.
- ◆ 10: Facturación.
- ◆ 11: Consolidación.
- ◆ 12: Contabilidad por centros de resultados.
- ◆ 13: Sistema de reporte a la dirección.
- ◆ 14: Cuadro de mando.

El Plan de Sistemas de Información para RTVE preveía la implantación y arranque de la herramienta propuesta (mySAP.com) en el primer semestre de 2004.

Finalmente, con relación al calendario de seguimiento del PMV, debe tenerse en cuenta que la previsión del Plan abarcaba el período 2002-2004.

La adscripción del Grupo RTVE a SEPI implica necesariamente la adaptación del Plan Operativo Anual (POA), que debe ser presentado por cada sociedad y aprobado por la SEPI, a través del cual esta Sociedad Estatal ejerce las funciones que legalmente se le atribuyen, a

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

las singularidades del Grupo RTVE y en especial el respeto a las competencias del Director General y del Consejo de Administración del Ente Público tal y como establece la norma de adscripción. En este sentido, se entiende que estas normas adaptadas deberán permitir la lógica participación de SEPI en las decisiones de especial repercusión económica u organizativa.

IX.1.3. Las incógnitas sobre el futuro.

En 2004, la situación de RTVE había disparado todas las alarmas: empresariales, financieras, políticas y sindicales.

En octubre de 2003, la Comisión Europea había pedido encarecidamente al Gobierno español que acabara con el sistema de garantía pública ilimitada del Estado al ente público RTVE, para ajustarse a la normativa comunitaria. La Comisión Europea, que venía aceptando el nivel de las "ayudas directas", considerándolas incluso "insuficientes" para cubrir el coste neto del servicio público, entiende que "el aval público que presta el Estado a la RTVE excede de ese coste neto y, por tanto, el régimen actual no es compatible con el Mercado común". La CE apunta que "los cambios deben asegurar que no existe una sobrecompensación" y que las ayudas deben limitarse estrictamente a cubrir el coste del servicio público definido por cada Estado miembro. Recuerda, finalmente, que la legislación española que aprobó el Estatuto de la RTVE data de 1980 y no se ha cambiado desde entonces (no menciona siquiera la Ley 24/2001).

El nuevo presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció en abril de 2004 que, cumpliendo su compromiso electoral, abordaría el problema de la RTVE, encargando a un 'Comité de Sabios', integrado por expertos independientes, la elaboración de un dictamen sobre "la reforma de los medios de comunicación de titularidad pública". Este Comité se constituyó el 13 de mayo de 2004 e inició su trabajo con el encargo de tenerlo finalizado en un plazo de nueve meses.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

El debate sobre las soluciones para RTVE se intensifica y el Gobierno admite, en declaraciones públicas, que “la privatización es un problema básico de la definición del modelo por parte del Comité de Sabios¹¹ y que la hipótesis de “la privatización de parte de Televisión Española no se descarta”¹².

Mientras tanto, las televisiones privadas arrecian sus críticas denunciando la competencia desleal de las televisiones públicas y la pasividad del Gobierno y de la Comisión Europea. A finales de marzo de 2004, se publica un estudio¹³ suscrito por la Asociación de Televisión Comercial Europea (en la que están integradas las televisiones privadas españolas) y la Asociación Europea de Radios, así como el Consejo Europeo de Editores, que denuncia esta situación.

Entre las incógnitas sobre el futuro, una fundamental es la referente a la solución que se adopte sobre deuda acumulada de RTVE, cuestión que abordamos con detalle en el Capítulo XI.

Al margen del intenso debate, la RTVE en 2004 abre su escenario financiero a ingresos futuros generados por nuevas fuentes de negocio que llegarán con la explotación del servicio de televisión digital terrestre y baraja la implantación de una plataforma de TDT en abierto, pilotada por TVE, en la que también participarían otras cadenas privadas de cobertura estatal.

Ese modelo de explotación de la Televisión Digital Terrestre se barrunta a partir del fracaso y desaparición del operador ‘Quiero TV’ (cuyo

¹¹ Así se expresó el Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, en una entrevista en el diario El País, 25/04/2004.

¹² Como dijo el Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Angel Fernández Ordóñez, en El País, 10/05/2004.

¹³ Con el título 'Protegiendo el futuro del mercado audiovisual'.

espectro radioeléctrico sería repartido entre todas las cadenas de cobertura estatal). Ese hipotético reparto no vendría más que a adelantar en el tiempo lo ya previsto en la legislación vigente (Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre), en relación con la asignación a cada operador de un canal digital múltiplex completo para que cada uno pueda emitir hasta cinco programaciones distintas de TV y Servicios Digitales Adicionales (SDA) de TDT¹⁴.

La proyectada plataforma de TDT de cobertura estatal (que sería el resultado de la suma de los cinco programas por operador) podría adoptar el mismo 'modelo de negocio' de la plataforma británica "Freeview" creada recientemente tras el reparto del espectro de la quebrada 'ITV Digital' (homólogo británico de 'Quiero TV'). Esa nueva plataforma británica constituye una experiencia pionera en la UE, como ya hemos visto. Con el modelo de negocio 'Freeview' o sin él, RTVE pretende actuar de locomotora de la TDT en España, a sabiendas de los numerosos ingresos atípicos que puede generar la televisión digital.

Los rendimientos económicos que comienzan a arrojar los operadores de televisión digital de otros mercados más maduros (EE.UU., Finlandia) gracias a los negocios e ingresos que reportan las aplicaciones y servicios digitales adicionales e interactivos de televisión, animan a los gestores de RTVE a entrar con decisión en el nuevo mercado para buscar posicionamientos competitivos que aseguren futuras situaciones de dominio. Arrendamiento de ancho de banda de TDT, publicidad interactiva y otras aplicaciones de TDT, venta de descodificadores, comercio electró-

¹⁴ Esa previsión también consta en el RD 2169/1998 referida a los operadores públicos autonómicos que tendrán disponible, cuando abandonen su emisión analógica, un canal digital múltiplex completo para cuatro emisiones distintas + SDA.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

nico, servicios de Carrier de aplicaciones de TDT, la posibilidad de establecer un canon por el uso de descodificadores, o la prestación de servicios logísticos a otros operadores y agentes de TDT están llamados a ser importantes fuentes de ingresos para las televisiones públicas. Es por ello que RTVE (además de pedir incremento de subvenciones y nuevos créditos presupuestarios a la Administración Central) busca nuevas vías de financiación para poner en marcha estos servicios de TDT mediante el acceso a:

- Créditos reembolsables del Programa PROFIT de la Unión Europea destinados al desarrollo de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la Información y del Conocimiento;
- Ayudas y subvenciones de conocidos programas de la UE (como e-content, Ten-Telecom o e-learning, entre otros) para la financiación de acciones de creación y desarrollo de aplicaciones de contenidos de comunicaciones electrónicas;
- Convenios de colaboración con Administraciones Públicas para acometer concretas actuaciones y programas de desarrollo de tecnología y contenidos digitales.

En síntesis, la televisión digital terrestre podría reportar a RTVE y TVE, entre otras, las siguientes nuevas fuentes financieras:

Posibles nuevas fuentes de financiación de TVE DIGITAL	
1	Ingresos por COMERCIO ELECTRÓNICO.*
2	ARRENDAMIENTO de banda ancha de TDT.
3	Servicios de CARRIER de aplicaciones de TDT.
4	Ingresos por PUBLICIDAD INTERACTIVA Y APLICACIONES TDT.
5	Prestación a otros operadores de SERVICIOS TÉCNICOS Y LOGÍSTICOS DE TDT.
6	(posibilidad) CANON por uso de descodificadores TDT.
7	SUBVENCIONES DE PROGRAMAS TECNOLÓGICOS Y DE CONTENIDOS DE LA UE para la promoción de los servicios de la Sociedad de la Información.

* El Comercio Electrónico queda expresamente excluido de la Misión de Servicio Público de las televisiones públicas, por disposición de la Comisión Europea (2001/C 320/04).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

IX.2. Los Contratos-programa de CCRTV y EITB.

La financiación de las entidades públicas de radio y televisión autonómicas está determinada por la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y por las disposiciones del Estatuto de Radio y Televisión de 1980 a las que puedan remitirse en su caso las respectivas legislaciones. No se aplica, por extensión o analogía, el sistema de financiación previsto para RTVE.

El marco legal de la televisión pública autonómica se completa con los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, y con las Leyes, promulgadas por las Asambleas o Parlamentos Autonómicos, que crean y regulan las Empresas Públicas que prestan el servicio de radio y televisión en sus respectivos ámbitos territoriales. Esas 'Leyes de creación' son las que regulan las fuentes de financiación de las distintas entidades de radiotelevisión autonómica.

La Ley del Tercer Canal dispone que la financiación del funcionamiento efectivo del tercer canal de televisión se hará mediante:

- Subvenciones consignadas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas; la comercialización y venta de productos; y la participación en el mercado de la publicidad.
- También contempla la exención tributaria de las Sociedades gestoras del tercer canal, recibiendo el mismo trato arancelario y fiscal otorgado a RTVE.

La Ley del Tercer Canal regula exclusivamente la financiación de las 'sociedades gestoras' del servicio de televisión (... 'mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos de las CC.AA. ') y, por tanto, no distingue entre financiación de la Empresa o Ente Público, por un lado, y las sociedades anónimas filiales de Televisión, por otro (que sí hacía, como vimos antes, el Estatuto de 1980 que dispone la financiación de RTVE con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y la de TVE mediante subvenciones consignadas en los mismos).

Las Leyes de creación de las distintas televisiones autonómicas no aplican, en general, la Ley del Tercer Canal en cuanto a las fuentes de financiación, estableciendo distintos (y dispares) sistemas que se ajustan más al modelo regulado en el Estatuto de 1980.

Ente Público Radio Televisión Vasca.

En primer lugar, El Ente Público Radio Televisión Vasca y las Sociedades Públicas gestoras de sus servicios, se financian¹⁵ con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realicen.

Cada Sociedad Pública tendrá presupuestos separados que, adjuntos a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, deberán ser aprobados por el Parlamento. Los presupuestos se elaborarán y gestionarán bajo el principio de equilibrio presupuestario.

Se aprecia cómo la norma vasca no distingue entre Ente Público y Sociedad Gestora de televisión a la hora de asignar fuentes de financia-

¹⁵ Ley 5/1982, de 20 de mayo, por la que se crea el Ente público Radiotelevisión Vasca.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

ción, estableciendo una común: 'con cargo a los Presupuestos de la Comunidad'. En rigor, este sistema no contempla subvenciones. (La Ley de la Televisión Vasca entró en vigor antes que la Ley –estatal– del Tercer Canal). No obstante, el Ente Público vasco no somete todas sus sociedades al descrito modelo de financiación. Es el caso de 'EITBNet', filial de reciente constitución (mayo de 2003), dedicada al desarrollo de producciones digitales para nuevos soportes (televisión digital, Internet, Telefonía móvil, etc.), que cuenta con un específico régimen económico basado en una única fuente de financiación: los ingresos propios generados por el desarrollo de su actividad. Este mismo modelo ha sido adoptado por 'TVC Interactiva', filial de la Corporación Catalana de Radio y Televisión que tiene análogo objeto social.

Tanto el Ente Público Radio Televisión Vasca como la Corporación Catalana de Radio y Televisión representan los ejemplos más perfeccionados en la aplicación en España de la fórmula del Contrato-Programa, una modalidad que encaja bien en la doctrina de la Comisión Europea¹⁶, al ajustar la financiación pública al servicio público efectivamente encomendado y previamente definido con la mayor precisión (principio de proporcionalidad).

El Contrato-Programa del Ente Público Radio Televisión Vasca (EITB) para el periodo 2002-2005, firmado el 5 de noviembre de 2002, responde al Plan Estratégico de EITB aprobado por su Consejo de Administración en mayo de 2000, que establecía entre sus objetivos "proponer un nuevo modelo de financiación que se articularía a través de la instrumentalización de un denominado Marco Estable de Financiación entre el Gobierno Vasco y el Ente Público EITB".

¹⁶ COM (2001), 598 final, sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". Octubre de 2001.

La Resolución del Parlamento Vasco de 1 de febrero de 2002, por su parte, estableció que "El Parlamento Vasco insta al Gobierno vasco a que articule con carácter plurianual las relaciones entre la Administración Pública y EITB, mediante la puesta en marcha de un Marco Estable de Financiación, siguiendo la filosofía de lo aprobado en Pleno en sesión del 30 de septiembre de 1993 en relación con el informe de EITB."

El Contrato-Programa tiene como objeto definir, para el período 2002-2005, el ámbito de relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y EITB en el desarrollo por éste de las funciones que le encomienda la Ley 5/1982 de 20 de mayo de creación del EITB.

La función del servicio público que se encomienda a EITB queda concretada en una relación de encargos que el Contrato-Programa especifica y que se traducen luego en compromisos concretos que obligan a EITB.

EITB asume, pues, para el periodo 2002-2005, en la prestación del servicio público de radiodifusión y televisión, tal como queda definido previamente y de acuerdo con los objetivos fijados en el Plan Estratégico del Grupo, los siguientes compromisos:

◆ 1: Compromisos relacionados directamente con el contenido de la programación.

- Propiciar el acceso de todos a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales, deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías y grupos con discapacidades.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

- ❑ Contribuir a través de su programación a la normalización del uso y promoción del euskera.
- ❑ Proporcionar una información completa a los ciudadanos de forma objetiva, veraz, imparcial, inmediata y cercana.
- ❑ Promocionar la cultura vasca y contribuir a su proyección internacional.
- ❑ Favorecer la educación, la difusión intelectual y artística y de los conocimientos cívicos, institucionales, económicos, sociales, científicos y técnicos y su desarrollo por medios audiovisuales.
- ❑ Proporcionar entretenimiento de calidad.
- ❑ Asegurar la máxima continuidad y cobertura geográfica, social y cultural de su programación a fin de alcanzar al mayor número posible de ciudadanos, promover la intercomunicación y el intercambio cultural e informativo entre los territorios de Euskalherria y hacer posible el acceso a la programación por parte de las colectividades vascas en el exterior.
- ❑ Mejorar los resultados de audiencia de su programación especialmente en los programas informativos y en los medios en euskera.
- ❑ Mejorar la percepción de los ciudadanos vascos de las cadenas de radio y televisión del Grupo EITB en términos de profesionalidad, calidad y liderazgo respecto al resto de cadenas y emisoras.
- ❑ Asumir un compromiso con su audiencia que asegure la atención por EITB a sus requerimientos y necesidades.

◆ 2: Compromisos relacionados con el fomento de la producción audiovisual vasca y el desarrollo del sector.

- Promover la creación audiovisual.
- Contribuir y participar en el desarrollo de la industria audiovisual vasca.
- Consolidar un sector audiovisual público fuerte y competitivo de contenidos y de servicios de comunicación en los soportes tradicionales y en los nuevos soportes digitales y en línea que haga efectiva la conjunción entre la industria, tecnología y progreso social.

◆ 3: Compromisos relacionados con la incorporación de Euskadi a la Sociedad de la información

- Contribuir y participar en el desarrollo de contenidos y de servicios de comunicación en los nuevos soportes multimedia, en especial en la radio y televisión digitales, en Internet y en los nuevos soportes de telefonía.
- Contribuir y participar en el acercamiento de las Administraciones públicas vascas a los ciudadanos a través de los nuevos soportes multimedia de comunicación.
- Asegurar la presencia del euskera en estos nuevos soportes.
- Impulsar la oferta de sus medios de comunicación a través de las nuevas tecnologías.
- Abordar y realizar el cambio tecnológico que conlleva la digitalización.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

□ Elaborar el archivo audiovisual y multimedia como parte importante del patrimonio cultural vasco al servicio de los ciudadanos de Euskadi.

◆ 4: Compromisos en relación con la normalización y promoción del uso del euskera.

Dada la importancia de EITB como factor de normalización y promoción del uso del euskera, éste incorporará con carácter preferencial este objetivo en todos sus soportes de comunicación y de servicios. A este fin se velará especialmente por el cumplimiento de las acciones relacionadas con esta función en las diversas secciones del compromiso sobre los contenidos de la programación. En todo caso el presente compromiso será objeto de revisión, a la luz de los futuros cambios normativos a los que puedan conducir los trabajos de impulso de desarrollo de la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera que está realizando el Consejo Asesor del Euskera.

◆ 5: Compromisos en relación con la gestión del servicio.

A fin de garantizar la eficiencia y la eficacia en el empleo de los recursos públicos que el presente marco estable destina a EITB, éste se compromete a instaurar un nuevo modelo de gestión del Grupo asumiendo los siguientes compromisos:

□ Aprobar un Plan de Negocio para cada una de las sociedades gestoras del Grupo.

- Aumentar su nivel de autofinanciación y diversificar sus fuentes de ingresos
- Implantar un sistema de calidad de gestión.
- Desarrollar y establecer un sistema de contabilidad analítica que permita imputar ingresos y gastos a sus diferentes actividades.
- Obtener una mayor rentabilidad de sus inversiones en instalaciones y en equipamiento mediante una mejora en la planificación de su utilización y una explotación de su utilización por terceros.
- Establecimiento de indicadores de eficiencia y eficacia de la organización y los objetivos de mejora de los mismos para el período 2002-2005.
- Establecimiento de indicadores de rendimiento operativo de la organización y los objetivos de mejora de los mismos para el período 2002-2005.
- Reducir el porcentaje que representa la masa salarial respecto al gasto total de Grupo y limitar el crecimiento de su plantilla.
- Llevar a cabo el cambio necesario en el modelo de organización del Grupo para adaptarlo a estas exigencias.
- Establecer y ejecutar un plan de formación de los profesionales del Grupo que favorezca su desarrollo profesional, la consecución de los objetivos del plan de negocio y el afrontar con éxito el reto de la digitalización.
- Incorporación de las nuevas tecnologías de la Sociedad de la in-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

formación a los procesos de gestión y de organización del trabajo del Grupo EITB.

- Facilitar mensualmente al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco la información económico-financiera que éste determine.
- Mantener el equilibrio financiero del Grupo adoptando, en su caso, las medidas de ajuste que sean necesarias.

Por su parte, el Gobierno Vasco, al objeto de equilibrar la diferencia entre ingresos propios (venta de publicidad y otros ingresos de gestión) y gastos totales de cada ejercicio, se compromete a consignar en los proyectos de Ley de Presupuestos las siguientes aportaciones de gasto para EITB y sus sociedades gestoras en euros corrientes:

2002	2003	2004	2005
88.500.000	93.000.000	96.000.000	99.000.000

Además, al objeto de financiar las inversiones tanto ordinarias o de reposición del inmovilizado actualmente en uso, como las extraordinarias correspondientes a la obligatoria adaptación a la tecnología digital incluidas en el Plan de Inversiones "Euskadi 2000tres" de desarrollo de la Sociedad de la Información, el Gobierno se compromete a consignar en los proyectos de Ley de Presupuestos las siguientes aportaciones para inversiones de EITB y de sus sociedades gestoras en euros corrientes:

IX. Las versiones del modelo español.

	2002	2003	2004	2005
Inversiones ordinarias	3.606.073	3.678.19	3.751.758	3.826.793
Plan de Inversiones "Euskadi 2000tres"	9.015.182	8.414.169	—	—

EITB presentará a la Comisión de Seguimiento el detalle de los proyectos de inversión con su periodificación anual.

Asimismo, con el objeto de financiar proyectos de creación y sostenimiento de filiales y sociedades participadas las cantidades en euros que el Gobierno se compromete a consignar en la Ley de Presupuestos para dichas inversiones serán:

2002	2003	2004	2005
5.366.738	1.974.325	234.091	—

Sin perjuicio de lo anterior, EITB podrá alcanzar acuerdos de colaboración con los Departamentos del Gobierno en relación con el cumplimiento de los objetivos que así lo requieran.

En este sentido, el Gobierno se compromete a impulsar las fórmulas que puedan favorecer la realización de convenios de EITB con los Departamentos del Gobierno que tengan como objeto la colaboración en el cumplimiento de los objetivos del Contrato-Programa así como el desarrollo de campañas, acciones de comunicación o de patrocinio de carácter institucional. Todo ello teniendo en cuenta que, tras la firma de

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

este Contrato-Programa en el que se concreta la función de servicio público que EITB asume y se establecen los compromisos y objetivos cuyo cumplimiento el Gobierno establece para el Ente, el Gobierno de conformidad con lo establecido en la cláusula 8 del presente documento, ejercerá sobre EITB y sus sociedades de gestión un control análogo al que tiene sobre sus servicios propios y que la actividad principal del EITB se realiza para la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El Gobierno Vasco podrá también autorizar operaciones de endeudamiento de EITB que estén destinadas a financiar actividades relacionadas con su participación en proyectos empresariales para el desarrollo del sector audiovisual vasco o a favor de las filiales cuya actividad no esté directamente relacionada con la programación de radio y televisión y siempre que los proyectos presenten una tasa de recuperación de la inversión compatible con el pago de la carga financiera. A los efectos previstos en este apartado, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se reflejará la correspondiente autorización de endeudamiento.

El Gobierno Vasco y EITB analizarán, por otra parte, las posibles fórmulas de participación de EITB en la gestión de la red pública de distribución de la señal de radio y televisión, a fin de que pueda asegurarse la realización de las inversiones de digitalización de la red, un mantenimiento que garantice la recepción en condiciones óptimas de calidad de las señales del Grupo y su utilización preferente por EITB. La Comisión de Seguimiento propondrá las modificaciones que, en su caso, sean necesarias en el presupuesto de EITB como consecuencia de este proceso.

La vigencia de este marco estable de financiación se extiende desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2005. No obstante, cumplida esta fecha, se entenderá prorrogado en los términos fijados para el 2005, sin perjuicio de las decisiones que la Comisión de Seguimiento pueda adoptar sobre los términos de la prórroga, hasta la entrada en vigor del siguiente Contrato-Programa, quedando condicionada la vigencia de la prórroga a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Con el objetivo de facilitar el control de la función de servicio público de EITB que encomienda el artículo 20 de la Ley a la Comisión Parlamentaria de Control de EITB, y a los efectos de la exigencia de control establecida en la Comunicación de la Comisión Europea sobre aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios de radiodifusión, EITB remitirá, con carácter anual, a la citada Comisión un informe sobre la ejecución de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones.

Por otro lado, una Comisión de Seguimiento integrada por representantes del Gobierno Vasco y de EITB determinará el nivel satisfactorio de cumplimiento de los objetivos del Contrato-Programa en relación con cada uno de los grupos de acciones que se especifican en un anexo y realizará la concreción, adaptación y actualización que sean precisas de los indicadores asociados a estas acciones y que figuran en el anexo.

Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión

La Corporación Catalana de Radio y Televisión se financia, según su legislación propia¹⁷:

¹⁷ Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del Ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión, y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

– Con cargo al Presupuesto General de la Generalitat de Cataluña; y mediante los ingresos y los rendimientos de sus actividades.

Las empresas filiales de la CCRTV, por su parte, se financian:

– Mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales de la Generalitat; mediante la comercialización y venta de sus productos; y, limitadamente, mediante una participación en el mercado de la publicidad.

Tanto la CCRTV como sus empresas filiales pueden también financiarse mediante subvenciones o créditos que les pueda conceder el Estado. El presupuesto de la CCRTV se ajustará a las previsiones de la Ley de Presupuestos y de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña¹⁸.

CCRTV ha desarrollado su estructura empresarial para atender campos colaterales de la radio, televisión y nuevos medios. Las empresas filiales que se han sumado a las sociedades anónimas de radio (Catalunya Radio, S.R.G., S.A.) y de televisión (TVC, S.A.) son:

□ **'CCRTV Servicios Generales, S.A.'**, creada en 1999, que presta servicios técnicos y gerenciales a las otras empresas de la Corporación.

□ **'TVC Edicions i Publicacions, S.A.'**, (1999), editora musical y discográfica, y de vídeo doméstico en todos los formatos; publicaciones bibliográficas; gestiona el merchandising de todos sus productos, y la cesión de licencias y derechos.

□ **'CCRTV interactiva, S.A.'** (2001), encargada de la gestión, producción, explotación y distribución de contenidos y servicios digitales

¹⁸ El Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, ha establecido recientemente un régimen especial para el endeudamiento, emisión de obligaciones y créditos de las Empresas Públicas catalanas.

adicionales multiplataforma (Internet, TDT interactiva, Terminales móviles 3 G, PDA, ADSL, vídeo streaming).

□ **'Fundación La Mataró de TV3'** (1996), dedicada al fomento de la excelencia científica.

□ **'TVC Multimedia, S.L.'** (1999), para la adquisición, gestión, explotación y administración de derechos audiovisuales. Produce y comercializa aplicaciones informáticas y telemáticas de televisión digital y para soportes multimedia, y programas audiovisuales. Adquiere contenidos a TVC, S.A., que explota en las plataformas de televisión satélite 'TVCSat' y 'TVC Internacional'. Esta sociedad también actúa como holding que detenta las participaciones societarias de CCRTV en otras empresas como 'Media Park', productora de contenidos de cine, televisión y nuevos medios electrónicos de la que tiene el 11%; 'Audiovisual Sport', gestora de derechos de eventos deportivos, de la que posee el 20%, y 'Vang-3 Publicacions, S.L.' dedicada a la edición de publicaciones impresas para público infantil, de la que es copropietaria (50%) junto con la empresa editora del periódico 'La Vanguardia'.

La Ley 20/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2002, ordenó en su Disposición adicional centésima quincuagésima quinta que "el Gobierno debe establecer un contrato programa con la Corporación Catalana de Radio y Televisión donde se deben definir de manera específica los contenidos de interés público y los objetivos a conseguir propios de la misión de servicio público de la entidad, así como la dotación presupuestaria que corresponda en función de dichos contenidos y objetivos".

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

El 29 de enero de 2002, la Generalitat de Catalunya y la Corporación Catalana de Radio y Televisión suscribieron un Contrato-programa que establece, a partir de la definición de los principios que inspira el servicio público que la CCRTV y sus Empresas Filiales tienen encomendado, el marco de las relaciones recíprocas entre ambas instituciones, sujeto a la legislación general y específica de la aplicación, con la finalidad de garantizar la financiación estable de la CCRTV y sus Empresas Filiales. El contenido ejecutivo del contrato-programa se establece en el anexo del convenio. El Contrato-programa estará vigente desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2005.

La CCRTV tiene que cumplir, como en el caso anterior, las funciones de servicio público que se detallan en el documento, de contenidos similares a los recogidos en el Contrato-programa de EITB y que se concretan luego en compromisos específicos.

Se entenderá, según el texto convenido, que el cumplimiento con la prestación de las funciones de servicio público de la CCRTV es satisfactorio si se cumplen el 80% de los objetivos fijados para cada uno de los indicadores establecidos en el documento anexo. Los indicadores referidos a los apartados 'Función de la Información' y 'Normalización lingüística' contarán "el doble que el resto" a efectos de este cómputo.

Los compromisos económicos asumidos por las partes de este Contrato-programa se articulan alrededor de tres grandes áreas:

1ª: Prestación del servicio público de radio y televisión, según el modelo actual.

2ª: Participaciones empresariales de la CCRTV.

3ª: Gestión del endeudamiento de la CCRTV.

Cada una de estas áreas no tiene que superar las cantidades fijadas en el presente contrato, de acuerdo con las partes, entendiendo como tales la diferencia negativa entre los ingresos y los gastos propios de cada una de ellas. Esta diferencia negativa es denominada necesidad de financiación, y será compensada con cargo a aportaciones desde los presupuestos de la Generalitat y con el endeudamiento que para cada ejercicio se autorice por la Ley del Parlamento de Catalunya.

Para establecer tanto los compromisos económicos como la necesidad de financiación, se ha tenido presente que los medios de comunicación que dependen de la CCRTV actúan en un mercado limitado por su reducida dimensión (6 millones de habitantes), en comparación con una mayor cobertura potencial de otros operadores (40 millones, los estatales), obviamente por motivos lingüísticos y culturales.

Esta limitación económica condiciona de una manera muy importante la captación de ingresos publicitarios y, además, tiene repercusiones a la hora de afrontar el coste por la adquisición de derechos sobre los deportes de masas y las películas, dado que los otros agentes se encuentran en una posición de ventaja comparativa. Esta situación hace que las actividades en la CCRTV no generen los recursos suficientes y, por tanto, son necesarias aportaciones de la Generalitat para cubrir las insuficiencias.

El Contrato-programa tiene dos objetivos económicos básicos:

♦ 1: Una gestión más eficiente del servicio público, que suponga

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

una reducción de la necesidad de financiación, en términos reales, a lo largo del período 2002-2005.

◆ 2: Frenar el aumento interanual de endeudamiento con el objetivo que el último año del contrato-programa, 2005, el aumento sea nulo, e iniciar en el 2006 su reducción.

La CCRTV se compromete en la medida que recoge un documento anexo a:

◆ 1: Adaptarse a las nuevas condiciones del mercado. Para eso, en el término máximo de un año, la CCRTV presentará al Gobierno de la Generalitat, a través de la comisión de seguimiento del presente contrato-programa, un estudio con propuestas concretas con el fin de dotarla de un modelo de gestión y organización empresarial que defina los parámetros de futuro en el marco de un nuevo mercado audiovisual. Este plan tendrá que poner especial atención en las políticas de externalización de producción y servicios.

◆ 2: Mejorar el margen presupuestario de explotación.

◆ 3: Absorber en términos reales todos los incrementos de la masa salarial, excepto los vegetativos, con el ahorro de otros gastos o con los incrementos de otros ingresos.

En los presupuestos de la Generalitat de Catalunya del período 2002-2005, se consignará crédito suficiente para atender la necesidad de financiación de la explotación del servicio público, de la carga financiera por intereses del endeudamiento, de las participaciones en empresas y

IX. Las versiones del modelo español.

de una parte de la necesidad de financiación de las inversiones. En el ejercicio 2005, la aportación del Presupuesto de la Generalitat tendrá que hacer frente a todas estas necesidades de financiación, incluidas las relativas a las inversiones.

Las necesidades de financiación por inversiones del servicio público de radio y televisión no cubiertas con aportaciones del Presupuesto de la Generalitat, se instrumentalizarán mediante endeudamiento de la CCRTV, avalado por la Generalitat de Catalunya y autorizado por la Ley del Parlamento.

El cuadro de compensaciones de las necesidades de financiación resultante es el siguiente:

(En millones de euros)	2002	2003	2004	2005
Aportaciones presupuesto Generalitat	118,17	155,85	163,51	199,45
• Para cubrir la insuficiencia de recursos generados por la explotación del servicio público de radio y televisión	86,02	83,03	69,60	63,44
• Para participaciones en empresas (parcialmente a 2002)	0,07	4,05	2,46	2,35
• Para carga financiera de intereses del endeudamiento	32,08	40,04	42,34	43,11
• Para financiar parcialmente las inversiones del servicio público	—	28,73	49,11	90,55
Endeudamiento de la CCRTV (Autorizado por el Parlamento)	89,41	58,30	39,67	—
TOTAL COMPENSACIÓN	207,58	214,15	203,18	199,45

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

El endeudamiento a lo largo de todo el período se corresponderá con el autorizado a 31-12-01, aumentando con las nuevas autorizaciones que se fijen en las Leyes de Presupuestos de cada año. A tal efecto, se autorizan las renovaciones que sean necesarias.

Durante el ejercicio 2002, se procedería a la reestructuración de la deuda existente de la CCRTV y sus Empresas Filiales, de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley de Presupuestos.

Para atender las necesidades transitorias de tesorería, anualmente se podrán autorizar pólizas de crédito, que como máximo supondrán un 25% de las aportaciones inicialmente previstas. Estas operaciones habrán de ser amortizadas al final de cada ejercicio en función del ingreso efectivo de los fondos mencionados.

Hay en el documento incluso un esquema previsional sobre cómo debe evolucionar el margen de explotación:

	2002	2003	2004	2005
Margen de explotación	-86,02	-83,03	-69,6	-63,44
Evolución en %	—	3,47%	16,17%	8,56%
Evolución en millones de euros	—	2,99	13,43	6,16
Recuperación margen en cuatro años (millones euros)	—	22,58	—	—

Para poder cumplir con los objetivos descritos, se han fijado las siguientes hipótesis y actuaciones de la CCRTV:

Las hipótesis de trabajo que se han realizado son las siguientes:

A) Mantenimiento del actual modelo de radio y televisión, un modelo de referencia y de alta calidad que tiene por objetivo ser líder de audiencia en Catalunya.

B) Desarrollo de un nuevo medio de comunicación público a través de Internet: CCRTV interactiva.

C) Se considera un IPC del 2% anual para cada uno de los cuatro años.

D) Se prevé en los presupuestos del 2003 al 2005 una reducción, en términos reales, de los gastos del 1%, excepto personal y gastos financieros (por tanto se prevé que los gastos tendrán un incremento inferior a un punto de la inflación). Con el objetivo de conseguir esta reducción, se aplicarán medidas de ahorro en todas las empresas y departamentos de la CCRTV.

E) Por lo que se refiere a los ingresos, se justifica que la crisis general y el impacto económico de los atentados del 11 de Septiembre en New York y Washington suponen una reducción de las inversiones publicitarias en general en el mercado. El efecto para la televisión de Catalunya se estimó en el año 2002 en una disminución respecto al presupuesto del 2001 del 13%. El 2003, 2004 y 2005 se previó un crecimiento del 4%, 5% y 6%, respectivamente, calculados respecto al presupuesto del año anterior.

F) Sobre el capítulo de Personal, se preveía mantener el nivel de ocupación del año 2001. Los presupuestos recogen un crecimiento de la masa salarial del 3%, correspondiente al IPC previsto más el incremento vegetativo (básicamente antigüedades y ayudas familiares). Este incremento no incorpora conceptos extraordinarios como indemnizaciones, jubilaciones anticipadas u otros conceptos derivados de la implantación de medidas organiza-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

tivas. Los crecimientos de masa salarial, que, en términos reales, se puedan producir, tendrán que ser absorbidos por los ahorros en otros gastos.

G) Se prevé mantener el mismo ritmo de inversiones del año 2002 incrementado anualmente con el IPC.

H) En lo que respecta a las participaciones financieras de la CCRTV, directamente o a través de TVC multimedia, no se prevén aportaciones extraordinarias en las actuales participadas o en nuevas empresas.

De acuerdo con todos los objetivos e hipótesis expuestas, en resumen la financiación prevista es la siguiente:

	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Publicidad, promociones	117	31,66	123	32,66	129	34,62	137	36,02
Otros ingresos	78	21,04	80	21,24	84	22,39	87	22,96
Aportaciones Gentat. Y autorizaciones de Endeudamiento a CCRTV	175	47,30	174	46,10	160	42,99	156	41,01
Total financiación de las actividades	370	100	377	100	373	100	380	100
Aportaciones de Gentat. a la financiación del endeudamiento	32		40		43		43	
Total aportaciones Gentat. y autorizaciones de endeudamiento a CCRTV	208		214		203		199	

El total de las aportaciones y autorizaciones de endeudamiento de la Generalitat es de aproximadamente un 50% del total de las necesidades. Hay que decir que esta propuesta se aproxima a algunas opiniones relevantes que hablan de proporciones de financiación pública del 50 al 60%. El Informe Cascos¹⁹ proponía una financiación pública del 65% del presupuesto de RTVE (en 1998, el presupuesto ascendía a 200.000 millones de pesetas). El Consejo Asesor de la CCRTV opina, por su parte, que esta financiación tendría que ser del 60%.

En su comparecencia ante la Comisión de Control del Parlament de Catalunya, el 16 de abril de 2004, para presentar el balance de la liquidación del ejercicio 2003, el director general de la CCRTV, Joan Majó, reconoció el "incumplimiento parcial" del contrato-programa al haberse registrado un aumento del déficit de 26 millones de euros sobre lo previsto²⁰.

En mayo de 2004, después de reconocer esa desviación en el ejercicio de 2003 sobre las previsiones del Contrato-programa, el director general de la CCRTV declaraba que "resulta imposible elaborar un presupuesto viable para 2005 con el actual Contrato, y confesó que para cerrar el Presupuesto de 2004 el Ente empleó "el excedente que debía dedicarse a la digitalización". Según Majó, para 2005 "debe plantearse un nuevo sistema de financiación"²¹.

¹⁹ "Propuesta para un nuevo modelo de radiotelevisión pública de titularidad estatal en España", de la subcomisión parlamentaria para el futuro de RTVE. Diciembre, 1999. Madrid.

²⁰ La Vanguardia, 17/04/2004.

²¹ Diario Expansión, 27/05/2004.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

IX.3. Variantes de otros Entes autonómicos. La RTVA.

Como apuntamos en el epígrafe anterior de este Capítulo, la financiación de las entidades públicas de radio y televisión autonómicas está contemplada en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y en las disposiciones del Estatuto de Radio y Televisión de 1980 a las que puedan remitirse en su caso las respectivas legislaciones. Realmente, son las Leyes promulgadas por las Asambleas o Parlamentos Autonómicos, que crean y regulan las Empresas Públicas que prestan el servicio de radio y televisión en sus respectivos ámbitos territoriales, las que determinan las fuentes de financiación de las distintas entidades de radiotelevisión autonómica.

La Ley del Tercer Canal regula exclusivamente la financiación de las 'sociedades gestoras' del servicio de televisión (... 'mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos de las CC.AA. ') y, por tanto, no distingue entre financiación de la Empresa o Ente Público, por un lado, y las sociedades anónimas filiales de Televisión, por otro, como hace el Estatuto de 1980. Las Leyes de creación de las distintas entidades de televisión autonómicas no aplican, en general, como veremos ahora la Ley del Tercer Canal en cuanto a las fuentes de financiación, estableciendo dispares sistemas que se ajustan más al modelo regulado en el Estatuto de 1980.

El siguiente cuadro sobre los Presupuestos consolidados de Explotación y Capital de las Radio y Televisiones Autonómicas 2003 ilustra suficientemente sobre la dotación y aplicación presupuestaria de los recursos de financiación pública por cada Ente.

IX. Las versiones del modelo español.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE LAS RADIO Y TELEVISIONES AUTONÓMICAS. 2003									
DOTACIÓN	Andalucía	Cataluña	Madrid	Valencia	Galicia	País Vasco	C. la Mancha	Canarias	
EXPLOTACIÓN	195.920.955,00	309.386.760,00	141.256.500,00	243.393.030,00	111.427.540,00	134.334.981,00	45.977.430,00	28.604.710,00	
1. COMPRAS NETAS	82.607.887,00	78.588.706,00	29.568.091,00	158.517.600,00	46.819.000,00	65.266.165,00	19.968.860,00	22.047.897,00	
2. GASTOS DE PERSONAL	65.788.520,00	120.333.054,00	48.006.240,00	43.255.250,00	30.351.000,00	43.185.928,00	10.824.320,00	2.028.312,00	
3. AMORTIZACIONES	7.312.667,00	-	6.870.000,00	6.383.280,00	3.786.000,00	5.555.668,00	2.232.730,00	-	
4. VARIACIÓN PROVISIONES DE TRÁFICO	-	12.020,00	-	-	-	144.000,00	-	-	
5. OTROS GASTOS DE EXPLOTACIÓN	39.187.881,00	67.670.641,00	50.162.169,00	20.115.530,00	28.622.540,00	19.772.720,00	12.951.520,00	4.528.501,00	
a) Servicios exteriores	39.020.705,00	67.038.324,00	49.912.169,00	18.448.620,00	20.408.000,00	19.645.920,00	8.410.770,00	4.528.501,00	
b) Tributos	167.176,00	632.317,00	250.000,00	1.457.350,00	8.214.540,00	126.800,00	4.540.750,00	-	
c) Otros gastos de gestión corriente	-	-	-	209.560,00	-	-	-	-	
6. GASTOS SERVICIOS EMPRESAS DE GRUPO	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR LA EMPRESA	-	-	-	123.160,00	-	-	33.355.660,00	-	
8. GASTOS FINANCIEROS Y ASIMILADOS	1.024.000,00	42.782.339,00	6.650.000,00	14.998.210,00	1.849.000,00	410.500,00	-	-	
9. VARIACIÓN DE LAS PROVISIONES FINANCIERAS	-	-	-	-	-	-	-	-	
10. VARIACIÓN DE LAS PROVISIONES DE INMOVILIZADO Y CARTERA	-	-	-	-	-	-	-	-	
11. PÉRDIDAS PROCEDENTES DEL INMOVILIZADO Y CARTERA	-	-	-	-	-	-	-	-	
CAPITAL	13.774.255,00	172.217.120,00	9.000.000,00	7.750.260,00	6.743.000,00	12.092.363,00	9.773.600,00	785.084,00	
1. ADQUISICIONES DEL INMOVILIZADO	13.000.000,00	172.217.120,00	6.000.000,00	7.750.260,00	3.089.000,00	12.092.363,00	9.773.600,00	785.072,00	
a) Inmovilizado Inmaterial	3.534.000,00	73.515.840,00	-	295.430,00	985.000,00	558.194,00	348.000,00	86.851,00	
b) Inmovilizado Material	9.466.000,00	12.275.218,00	6.000.000,00	7.454.830,00	2.104.000,00	11.534.169,00	9.425.600,00	698.221,00	
c) Inmovilizado Financiero	-	86.426.062,00	-	-	-	-	-	-	
2. RECLASIFICACIÓN DEUDA	-	-	-	-	-	-	-	-	
3. CANCELACIÓN DEUDA	-	-	-	-	3.364.000,00	-	-	-	
4. OTROS	774.255,00	-	3.000.000,00	-	290.000,00	-	-	12,00	
TOTAL	209.695.210,00	481.603.880,00	150.256.500,00	251.143.290,00	118.170.540,00	146.427.344,00	55.751.030,00	29.389.794,00	

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

RECURSOS	PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE LAS RADIO Y TELEVISIONES AUTONÓMICAS. 2003									
	Andalucía	Cataluña	Madrid	Valencia	Galicia	País Vasco	C. la Mancha	Canarias		
EXPLOTACIÓN	195.920.955,00	309.386.760,00	137.622.500,00	238.339.130,00	111.427.540,00	129.217.659,00	45.977.430,00	28.604.710,00		
1. INGRESOS POR PUBLICIDAD	52.146.248,00	124.995.575,00	64.107.500,00	41.224.600,00	17.981.000,00	28.920.907,00	4.291.230,00	-		
2. OTRAS VENTAS	9.949.690,00	33.716.957,00	7.079.000,00	29.440.630,00	4.837.000,00	6.575.931,00	-	-		
3. INGRESOS SERVICIOS EMPRESAS DE GRUPO	-	-	-	-	-	-	-	-		
4. OTROS INGRESOS DE GESTIÓN CORRIENTE	128.647,00	6.533.250,00	63.200.000,00	935.730,00	3.634.000,00	-	-	-		
5. SUBVENCIONES A LA EXPLOTACIÓN -TRANSFEREN. FINANC. EXPLOT.	129.798.348,00	43.331.211,00	-	46.494.200,00	82.469.540,00	93.000.000,00	41.686.200,00	28.604.710,00		
6. TRABAJOS REALIZADOS PARA EL INMOVILIZADO	-	12.791.988,00	-	-	-	-	-	-		
7. INGRESOS FINANCIEROS -DIFERENCIAS POSITIVAS DE CAMBIO	359.610,00	2.554.911,00	-	-	50.000,00	282.475,00	-	-		
8. BENEFICIO ENAJENACIÓN INMOVILIZADO Y CARTERA	-	-	-	-	-	-	-	-		
9. SUBVENCIONES DE CAPITAL TRASPASADAS A RESULTADOS	3.377.713,00	-	3.236.000,00	1.329.380,00	2.456.000,00	438.346,00	-	-		
10. OTROS INGRESOS EXTRAORDINARIOS	160.699,00	-	-	118.914.590,00	-	-	-	-		
11. DEFICITS DE EXPLOTACIÓN	-	85.462.868,00	-	-	-	-	-	-		
CAPITAL	13.774.255,00	172.217.120,00	12.634.000,00	7.750.260,00	6.743.000,00	12.092.363,00	9.773.600,00	785.084,00		
1. APORTACIONES DE CAPITAL	-	86.965.000,00	-	5.043.300,00	1.532.000,00	12.092.363,00	-	-		
2. SUBVENCIONES DE CAPITAL -TRANSFERENCIAS CAPITAL	10.000.000,00	1.103.120,00	-	2.407.000,00	1.617.000,00	-	9.773.600,00	785.072,00		
3. DEUDAS A LARGO PLAZO	-	84.149.000,00	9.000.000,00	-	-	-	-	-		
4. ENAJENACIÓN DE INMOVILIZADO	-	-	-	-	-	-	-	-		
5. OTROS	3.774.255,00	-	3.634.000,00	299.960,00	3.594.000,00	-	-	12,00		
NECESIDAD DE FINANCIACION	-	-	-3.634.000,00	-	-	-	-	-		
PERDIDAS EJERCICIO	-	-	3.634.000,00	5.053.900,00	-	5.117.322,00	-	-		
TOTAL	209.695.210,00	481.603.880,00	150.256.500,00	251.143.290,00	118.170.540,00	146.427.344,00	55.751.030,00	29.389.794,00		

Es importante para nuestra investigación conocer, en el análisis de los sistemas, cómo aplica cada Ente público, en el presupuesto y en la contabilidad de la empresa matriz y de las sociedades filiales, los fondos públicos que recibe. Veremos, de acuerdo con las Memorias, Balances y Cuentas de Pérdidas y Ganancias, los supuestos más significativos, que ayudan a comprender la mecánica financiera y contable interna de los Entes.

Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana

En el caso de la Comunidad Valenciana, encontramos un esquema financiero único en el mapa autonómico, en el que prima la generación de recursos económicos propios sobre la financiación pública. La Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) se financia, según su legislación propia²², "con cargo a los ingresos y rendimientos de las actividades que realice; y, en su defecto, al Presupuesto de la Generalidad Valenciana".

Sus Sociedades filiales se financian "mediante la comercialización y venta de sus productos; una participación en el mercado publicitario; y con fondos consignados en los Presupuestos de la Generalidad Valenciana".

Tanto Radiotelevisión Valenciana como sus Sociedades se financiarán también con "subvenciones o créditos acordados por el Estado". Radiotelevisión Valenciana podrá realizar todo tipo de operaciones financieras y, en particular, concertar operaciones de crédito y préstamo, cualquiera que sea la forma en que se instrumente y de acuerdo con los límites establecidos en las leyes de presupuestos anuales. El presupuesto de Radiotelevisión Valenciana se ajustará a lo que establece la Ley de la

²² Ley 7/1984, de 11 de julio, de creación de la Entidad pública Radiotelevisión valenciana, y regulación de los servicios de radiodifusión televisión de la Generalidad.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana, a las previsiones de las Leyes de Presupuestos de la Generalidad Valenciana y a las singularidades establecidas en su Ley de creación.

El procedimiento presupuestario y contable que emplea la RTVV es el siguiente:

La Entidad pública recibe la financiación de la Generalitat a través de 'Aportaciones de socios para compensar pérdidas', que se aplican al resultado negativo del ejercicio antes de su traspaso a la cuenta de "resultados negativos de ejercicios anteriores". El importe suele ser muy inferior a las pérdidas generadas, lo que provoca ejercicio tras ejercicio, en el informe de auditoría, al incurrir en causa de disolución, la consiguiente incertidumbre sobre gestión continuada.

Las Leyes de Presupuestos autorizan a RTVV a endeudarse a largo plazo con entidades financieras con el fin de atender a las ampliaciones de capital que realizan las filiales para financiar su déficit de explotación. Estas ampliaciones han de ser provisionadas por la entidad matriz para adaptar su valor al del patrimonio neto de la filiales.

Tanto la insuficiencia en las aportaciones de socios como las deudas contraídas a largo plazo con entidades de crédito habrán de ser asumidas, en el futuro, por la Generalitat Valenciana.

Las filiales obtienen su financiación, asimismo insuficiente, a través de dos medios:

- Ampliaciones de capital suscritas por la entidad matriz.
- Aportaciones de socios para compensar pérdidas, provenientes de la Generalitat.

Las subvenciones al capital y a la explotación se reciben por el procedimiento ordinario.

Compañía de Radio-Televisión de Galicia

La Compañía de Radio-Televisión de Galicia²³ se financia con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y mediante los ingresos y rendimientos de sus actividades.

Las Sociedades Gestoras Filiales se financian mediante subvenciones consignadas en los presupuestos generales de la comunidad; mediante la comercialización y venta de sus productos; y, limitadamente, mediante una participación en el mercado de la publicidad.

El presupuesto de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia se ajusta a lo que disponga la Ley de Gestión Económica y Financiera Pública de Galicia.

El procedimiento presupuestario y contable que utiliza la CRTVG se resume así:

Tanto la compañía matriz como las sociedades filiales reciben anualmente una 'Aportación de socios para compensar pérdidas' por importe generalmente superior a estas últimas. El tratamiento contable consiste en aplicarla en el ejercicio siguiente al cerrado contra el resultado negativo del mismo e imputando el remanente restante contra resultados negativos de ejercicios anteriores. En la cuenta de pérdidas y ganancias, introducen la aportación después del resultado del ejercicio, que finalmente aparece así como positivo. Sin embargo, tanto en el ba-

²³ Ley 9/1984, de 11 de julio, de creación de la Compañía de RadioTelevisión de Galicia.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

lance como en la memoria aparece siempre el resultado negativo antes de su compensación con las aportaciones de socios.

Las aportaciones de socios provenientes de la Xunta son recibidas por cada una de las empresas. Además, existen subvenciones de capital e ingresos a distribuir por bienes adscritos, que se ajustan a los procedimientos normales.

Ente Público Radio y Televisión Madrid

El Ente público Radio-Televisión Madrid (RTVM) y sus Sociedades filiales²⁴ se financian con subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid; y, según los casos, mediante la comercialización y venta de sus productos; y la participación en el mercado de la publicidad.

El Presupuesto del Ente público Radio-Televisión Madrid y de sus Sociedades se debe regir por el principio de equilibrio presupuestario y demás principios contenidos en la Ley General Presupuestaria.

Madrid es la única Comunidad Autónoma que sigue el modelo de financiación establecido en la Ley del Tercer Canal (sin atribuir al Ente Público una financiación directa con cargo a los Presupuestos de la Comunidad).

La Comunidad de Madrid financia al Ente público (matriz) de dos formas:

- Avals para conseguir financiación bancaria a largo plazo que cubra el déficit.
- Aportaciones dinerarias:

²⁴ Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente público Radio y Televisión Madrid.

- ◆ 1: La principal es la aportación a un Contrato-programa para la financiación de programas de interés público (desde 1999). Recibe tratamiento de ingreso de explotación y por ello el resultado de la matriz es positivo. De ahí transfiere fondos a las filiales.
- ◆ 2: Subvenciones de capital para compensar pérdidas de ejercicios anteriores. Dichas subvenciones de capital se contabilizan como aportaciones a fondos propios para compensar pérdidas. En los fondos propios del Ente no existe el Fondo social, incluyéndose sólo el beneficio del ejercicio y los resultados negativos de ejercicios anteriores.

La transferencia de financiación de la matriz a las filiales se realiza mediante ampliaciones de capital con importantes primas de emisión suscritas al 100% por la matriz. Dicha prima de emisión está destinada a compensar los resultados negativos de ejercicios corrientes y/o anteriores. En la matriz, se dotan las provisiones oportunas para corregir el valor contable de su participación en las filiales.

No hay subvenciones de explotación pero sí subvenciones de capital para financiación de inmovilizado.

Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha

El Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha²⁵ se financia con cargo a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice.

²⁵ Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

La sociedad gestora del servicio público de televisión se financia con las subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales de la Junta; con ingresos comerciales propios; y participación en el mercado publicitario.

El presupuesto y la contabilidad del Ente Público, así como de cada una de sus empresas públicas y filiales se ajustará a lo previsto en la Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla-La Mancha, y a las instrucciones que al respecto dicte la Consejería de Economía y Hacienda.

Ente Público Radio Televisión de Canarias

El Ente Público Radio Televisión de Canarias²⁶ se financia con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice.

La financiación del funcionamiento efectivo del servicio público de televisión se hará mediante subvenciones consignadas en los presupuestos generales de la comunidad; la comercialización y venta de sus productos; y la participación en el mercado de la publicidad.

El presupuesto de RTVC se ajustará a lo previsto en la normativa general presupuestaria.

La Ley Canaria habilita la posibilidad de que no existan Sociedades Filiales del Ente Público –dejando la puerta abierta a la externalización de servicios– mediante el giro gramatical “funcionamiento efectivo del servicio”, que puede ser suministrado por empresas privadas (como sucede en la práctica).

²⁶ Ley 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias, modificada por la Ley 4/1990, de 22 de febrero.

Empresa Pública Radio y Televisión de Andalucía

La Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) se financia con cargo al presupuesto general de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y mediante los ingresos y los rendimientos de sus actividades²⁷.

Las Sociedades filiales de la RTVA (Canal Sur Televisión, S.A. y Canal Sur Radio, S.A.) se financian, según la Ley, mediante subvenciones consignadas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; mediante la comercialización y venta de sus productos; y mediante una participación en el mercado de la publicidad.

Tanto la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía como sus sociedades filiales pueden también financiarse mediante subvenciones o créditos que les pueda conceder el Estado (esa previsión legal, no utilizada, se estableció –sobre todo– para los dos primeros años de funcionamiento, aunque la Ley no descarta que puedan acometerse con posterioridad).

El presupuesto de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía se debe ajustar a las previsiones de la Ley general de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de las leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que sólo le permiten el endeudamiento a corto plazo (inferior a un año), para cubrir necesidades transitorias de tesorería, con un límite del endeudamiento vivo del 12% del presupuesto de explotación de RTVA.

La RTVA recibe en cada ejercicio ‘transferencias de financiación de explotación’ del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cargo al Capítulo IV (transferencias corrientes), que contabiliza, de

²⁷ Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía, modificada por la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

acuerdo con el PGC (Plan General de Contabilidad) y las instrucciones del ICAC (Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas), como 'Aportaciones de socios para compensar pérdidas'. Con dichas aportaciones, la Empresa Pública efectúa luego ampliaciones de capital en sus sociedades filiales, con una alta prima de emisión, que permiten cubrir casi en su totalidad las pérdidas de las mismas cada año.

La Ley 10 /2002, de 21 de diciembre modificó la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la empresa pública RTVA, siguiendo el camino marcado por la ya comentada Ley 24/2001 de 27 de diciembre, que modificó varios artículos de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión, y en uno de cuyos apartados dispuso que "la organización, la atribución y definición de la función de servicio público y el control parlamentario del tercer canal regional se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en dicho Estatuto y según Ley de la Comunidad Autónoma".

Por tanto, el mandato imperativo contenido en dicha norma que es, además, norma básica del régimen de los servicios públicos de Radio-difusión y Televisión y, por tanto, de aplicación general en todo el territorio, exigía también la reforma de la Ley de Creación de la Empresa Pública de la Radio Televisión de Andalucía, correspondiendo a la Junta de Andalucía, a través de la modificación legislativa propuesta, atribuir expresamente a la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía la gestión de los servicios públicos de Radio y Televisión que, de hecho, viene prestando, desde su creación.

La definición del servicio público de la Radio y Televisión que presta la RTVA ofrece, sin embargo, determinadas especificidades que la sin-

gularizan respecto de la genérica definición de servicio público que ofrece el Estatuto. Por ello, se incorporaron al texto básico referencias específicas a la realidad particular que en Andalucía ha de tenerse en cuenta y a las necesidades de la sociedad andaluza que deben ser respondidas por el servicio televisivo ofrecido por el sistema público.

En tal sentido, resulta necesario que el servicio público de la Radio y Televisión en Andalucía pueda, a través de su programación, cumplir una función esencial como cooperador público de los objetivos de integración territorial, cohesión social y preservación y difusión de sus especificidades culturales, entre las que hay que reseñar las propias de las diversas hablas andaluzas que constituyen no sólo una realidad sino un importante patrimonio que ha de ser salvaguardado.

Finalmente, la radio y televisión andaluzas tienen un importante cometido público con relación al fenómeno de la inmigración en su doble vertiente: por una parte, en su condición de territorio receptor de inmigrantes que por las dificultades de integración, han de encontrar en la radio y televisión un instrumento que la haga posible y, por otra parte, en relación con las comunidades andaluzas residentes fuera de nuestro territorio, que demandan disponer de una programación netamente andaluza que les permita mantener sus vínculos culturales y sociales con su tierra de origen.

El conjunto de las producciones y emisiones de Radio y Televisión efectuadas por la RTVA deberá cumplir, además, con las obligaciones derivadas de la función de servicio público que le han sido atribuidas y definidas por la Ley, tanto en las emisiones dirigidas por cualquier soporte y canal a la Comunidad Autónoma de Andalucía,

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

como a las comunidades andaluzas establecidas fuera de su territorio, y en particular a cualquier país extranjero con especial atención a los países americanos de habla hispana.

La Ley de 2002 especifica que “la RTVA deberá promover, directamente o a través de cualquier sociedad, el desarrollo de la Sociedad de la Información participando en el progreso tecnológico, utilizando cuantos medios estén a su alcance y, especialmente, las nuevas tecnologías de producción y difusión de programas y servicios audiovisuales, así cuantos servicios nuevos, incluidos los digitales y en línea, sean susceptibles de ampliar o mejorar su oferta de programación y de acercar a la Administración Pública, autonómica y local, a los ciudadanos andaluces”.

“En el nuevo entorno tecnológico, la RTVA debe tener un desempeño estratégico para Andalucía. Y estamos diseñando ya la estrategia para la implantación de la RTVA, a través de sus empresas participadas en el nuevo marco jurídico, económico y tecnológico de la radio y la televisión digital”²⁸.

Ante el horizonte de la era digital, dominada por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), la RTVA ha contribuido a través de sus empresas participadas a afianzar la disponibilidad en Andalucía de infraestructuras de telecomunicaciones adecuadas, de producción de contenidos para la TDT y de la capacidad de proveer de medios y servicios asociados.

Con este fin, la RTVA promovió en 1997 la creación de Sandetel (Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A.),

²⁸ Párrafo extraído de la conferencia pronunciada por el autor de esta Tesis doctoral, bajo el título “La Radio y Televisión de Andalucía, una empresa pública estratégica”, en las VI Jornadas de Economía Española y andaluza ‘Empresas Públicas’, organizadas en la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de Sevilla. 24 de abril de 2003.

en la que la RTVA participaba con el 51% (ahora, 49%) y el IFA (Instituto de Fomento de Andalucía), con el 49% (ahora 51%).

Sandetel es uno de los instrumentos básicos para llevar a cabo la estrategia antes apuntada. Sandetel ha impulsado tres actuaciones básicas que se han ejecutado en los pasados años en el marco de las infraestructuras de telecomunicaciones, donde el papel de Sandetel ha sido sustancial para su desarrollo:

◆ 1: La puesta en marcha y gestión (ahora a través de Sociedad Andaluza para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, Sadesi, participada al 100% por Sandetel) de la Red Corporativa de la Junta de Andalucía, adjudicada a tres operadores de ámbito nacional, Retevisión, Airtel y Telefónica, para la prestación de los servicios de telefonía fija, móvil y transmisión de datos. La creación de esta Red Corporativa ha incrementado significativamente las infraestructuras de comunicación de la Administración andaluza, conectando a los distintos organismos entre sí con un ancho de banda suficiente que permite desde la simple transmisión de voz hasta la de imágenes de vídeo en directo. La puesta en marcha de esta Red ha posibilitado que los operadores adjudicatarios hayan incrementado sus infraestructuras y servicios, de forma que son ofertados al conjunto de la sociedad andaluza en competencia con el proveedor dominante.

◆ 2: Puesta en marcha de proyectos y demarcaciones para la televisión por cable, dividiendo a Andalucía en cuatro zonas para posibilitar su extensión a toda la Comunidad.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

♦ 3: Definición, creación y despliegue de una red de señal de banda ancha por difusión vía radio-enlaces, que desde el 2 de abril de 1999 da cobertura global al territorio andaluz. En esta nueva red de banda ancha, Sandetel, a través de su participada AXION (denominación comercial de Red de Banda Ancha de Andalucía, S.A.) tiene como socios a Medialatina, una filial de TDF (Télédiffusion de France), perteneciente al grupo transnacional France Télécom, y a las cajas de ahorro andaluzas Unicaja, El Monte y San Fernando. El proyecto supuso una inversión de 8.000 millones de pesetas, que posibilitaron la construcción de 197 centros emisores en Andalucía. A esta red hay que sumar, además, una red primaria de fibra óptica, de aproximadamente 1590 kilómetros, que conecta los centros de producción de la RTVA con la red de banda ancha de transporte de la señal. Con esta red, Andalucía rompió el tradicional monopolio de Retevisión en el transporte y difusión de la señal de televisión y permitió que las emisiones de la RTVA (Canal Sur Televisión, Canal 2 Andalucía y Canal Sur Radio) lleguen a la práctica totalidad de los ciudadanos andaluces con mayor calidad que antes, permitiendo además la información provincializada.

Sandetel ha protagonizado también un papel activo en otros ámbitos para el desarrollo de la Sociedad de la Información, a través de otras empresas filiales, entre las que debemos mencionar a Andalucía Digital Multimedia, S.A. (ADM), cuyo objetivo es generar productos multimedia como base de contenidos audiovisuales, sobre todo, canales temáticos y otras aplicaciones para la televisión digital.

La RTVA viene desempeñando, por otra parte, un papel importante como motor de la industria audiovisual. Más de 100 millones de

euros al año destinó en 2003 a los aprovisionamientos (compras de programas y de derechos,..) y más de 40 millones a trabajos y suministros de otras empresas. El apoyo a la producción televisiva y a la producción cinematográfica ha generado un tejido industrial y profesional que tiene ya en Andalucía una dimensión notable. El número de compañías productoras y de servicios audiovisuales se cifraba en 1999 en 614²⁹. Más de 10.000 profesionales están aplicados hoy en Andalucía a los distintos empleos de este sector estratégico, según los datos registrados por la Fundación Audiovisual de Andalucía, creada por la RTVA.

En el seno de la Fundación Audiovisual de Andalucía, la RTVA ha creado, por otra parte, Andalucía Film Commission, una oficina pública de promoción de Andalucía como lugar de rodaje, captación de producciones nacionales e internacionales, iniciativa que está rentabilizando también la industria andaluza audiovisual de servicios.

“En el escenario tecnológico, económico y cultural de hoy y, a la luz de la doctrina comunitaria, la Radio y Televisión de Andalucía tiene, a mi juicio, un papel fundamental que desempeñar como servicio público necesario:

◆ 1: Por ser uno de los factores que más han contribuido y seguirá contribuyendo a la vertebración (social, cultural y política) de Andalucía. No hay ningún elemento tangible o intangible de la autonomía que haya contribuido más a ello.

◆ 2: Porque aporta un alto valor a la economía andaluza y sostiene un importante nivel de empleo directo e inducido en un sector estratégico como el audiovisual.

²⁹ Según el ‘Estudio de Prospección del Mercado de Trabajo y Detección de Necesidades Formativas en el Sector Audiovisual de Andalucía’, elaborado por la Fundación Audiovisual de Andalucía y editado por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

♦ 3: Porque es una empresa estratégica por su contribución al desarrollo tecnológico de Andalucía, por su condición motriz de la industria audiovisual y por ser la garantía más cierta de la pervivencia de nuestra identidad cultural y de las posibilidades de expresión de nuestro creadores, en la propia televisión, en el cine, y en otros medios, soportes y formatos audiovisuales”³⁰.

³⁰ Según el análisis del autor de esta Tesis doctoral desarrollado en la conferencia antes reseñada.

IX.4. La publicidad, objeto de litigio.

La primera aparición reglada de la publicidad ligada a la radiodifusión en España data de hace 75 años. El Servicio Nacional de Radiodifusión, creado por Real Decreto de 25 de julio de 1929, establecía tres fuentes de financiación:

- ◆ 1: Impuestos sobre la venta de material radiofónico.
- ◆ 2: Licencias por tenencia y uso de aparatos receptores de radio.
- ◆ 3: Emisión de publicidad comercial.

La Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934 mantuvo las tres fuentes de financiación y, en lo referente a la publicidad, se apuntaba, en una declaración voluntarista, que debía "extinguirse gradualmente" a medida que los otros ingresos permitieran sostener el servicio.

Hasta 1978 la radiotelevisión pública, servicio público centralizado desde 1973 y organismo autónomo desde 1977, se financiaba básicamente por la publicidad, aunque era necesario recurrir a otras formas distintas de financiación: subvenciones, créditos estatales, participación en la publicidad radiada privada y partidas que el Plan de Desarrollo destinaba a las inversiones en radio y televisión.

Tras un proyecto nonnato que en 1978 anunció la implantación para el año siguiente en España de un canon en concepto de disfrute de televisión, la vigente Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, concretó en su capítulo sobre "Presupuestos y financia-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

ción" cómo debía financiarse el Ente Público RTVE y cómo Televisión Española, como ya hemos visto. Mientras el Ente se financiaría "con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice", la financiación de Televisión Española se llevaría a cabo "mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la comercialización y venta de sus productos, una participación limitada en el mercado de la publicidad y, en su caso, mediante una tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravará la de los televisores en color". Por lo tanto, cuatro posibles fuentes de financiación que, como se ve, no se disponen excluyentes.

Interesa subrayar aquí el planteamiento que se hace sobre la publicidad al precisar que su participación en el mercado ha de ser "limitada". Ya el preámbulo de la Ley hace referencia a "la limitación y el control de la publicidad". Y el propio Estatuto contiene una previsión sobre ello al incluir entre las competencias del Consejo de Administración "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". La limitación está ligada, pues, a calidad, contenidos y programación, sin establecer ningún nivel cuantitativo.

Durante los primeros años 80, el crecimiento económico y el aumento de la demanda publicitaria en España (la inversión publicitaria se multiplicó por ocho entre 1980 y 1989) permitió que los ingresos publicitarios fueran suficientes para cubrir el Presupuesto de gastos de RTVE. La

“renta del monopolio” televisivo permitía incluso a TVE racionalizar la emisión de spots publicitarios, de modo que aunque aumentaban las horas totales de emisión no crecía el tiempo de publicidad.

Eran días (años) de vino y rosas, hasta que empiezan a aparecer a lo largo de la década de los 80, como vimos en el Capítulo IV, las televisiones autonómicas, que emulan el modelo de financiación de RTVE, y se anuncian ya como inminentes las emisiones regulares de las televisiones privadas, en los albores de los 90.

Los seis entes públicos de radio y televisión autonómicos que van naciendo a lo largo de los 80 (del País Vasco, Cataluña, Madrid, Valencia, Galicia y Andalucía), como los dos posteriores creados y en funcionamiento hasta hoy (Canarias y Castilla-La Mancha), toman como referencia, en sus leyes constitutivas, según hemos visto, las fuentes y el sistema de financiación que, en teoría, tenía TVE, salvo la tasa o canon sobre tenencia de receptores que, como se ha dicho, nunca fue regulada ni aplicada.

En las leyes de creación de los entes públicos de Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y Andalucía se hace referencia a los ingresos procedentes de la comercialización y venta de sus productos y a una participación en el mercado de la publicidad, aunque la Valenciana pone el énfasis en esta última fuente con prelación sobre la pública. Dos de estas leyes (las de Cataluña y Galicia) repiten la limitación en la participación que recoge el Estatuto de 1980, mientras cuatro (Cataluña, Valencia, Galicia y Andalucía) incluyen la posibilidad de recibir también las subvenciones del Estado previstas en los Estatutos de sus CC.AA. En el caso de Andalucía, se añade la financiación por créditos que

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

pueda concederle el Estado, aunque esta posibilidad no ha sido puesta en práctica en ningún momento.

Cuando apenas se había cerrado el mapa de los seis primeros entes autonómicos, se promulga la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Regulación de la Televisión Privada, que había sido, no obstante, cauta al disponer en su artículo 15 que "la publicidad emitida por los titulares de las concesiones no podrá ser superior al 10% del total de horas de la programación anual. En ningún caso, el tiempo de emisión destinado a publicidad podrá ser superior a diez minutos dentro de cada hora de programación".

A partir de ahí, TVE comenzó a sufrir una imparable pérdida de cuota en el mercado publicitario, lo que, unido al estancamiento de la inversión publicitaria en el medio televisivo, produjo una merma incesante de los ingresos publicitarios.

Además, con la llegada de las televisiones privadas (Antena 3 TV, Tele 5 y Canal Plus), el mercado publicitario comienza a experimentar una gran transformación. El cambio brusco llega, como explica José Luis Gaytán³¹, de la mano de la política comercial que pone en marcha Tele 5, basada en:

- A) Elevados descuentos sobre tarifa.
- B) Flexibilización de las normas de contratación.
- C) Introducción de formas de publicidad no convencional poco desarrolladas hasta ese momento (presencia de producto, tele-promociones, patrocinios activos, etc.).

³¹ J. L. Gaytán. Mercado publicitario y financiación de la industria audiovisual, en La nueva perspectiva audiovisual. Pag. 106. Ediciones Telemadrid. 1995.

D) Negociaciones directas con los anunciantes principales.

E) Extensión de la comercialización por costes (por impactos, por GRP's,...), fórmula apenas aplicada en el mercado español hasta entonces.

Lógicamente, las prácticas comerciales de Tele 5 son emuladas rápidamente por Antena 3 TV y, al tiempo que ambas van ganando cuotas de pantalla, presionan a las televisiones públicas en el mercado publicitario. Estas últimas, encorsetadas en su legislación propia y en sus procedimientos más rígidos (necesidad, por ejemplo, de exigir aval al anunciante o al intermediario) tardan en reaccionar. Las radiotelevisiones autonómicas constituyen un "Grupo de estudios sobre normas de Publicidad", que, como señala Marina Gilabert³², coordinadora del Grupo, trata de homologarlas en el seno de FORTA, aligerar esas normas para enfrentarse a la crisis, y adaptarse a la Directiva comunitaria en vigor. Entre otras cuestiones, el Grupo acordó, en marzo de 1993, en una reunión celebrada en Granada, "instar a los respectivos Parlamentos, en relación a los Presupuestos de las Radiotelevisiones públicas, para que no se trate de incrementar el capítulo de 'ingresos por ventas de publicidad', ya que se induce una política agresiva y competitiva, todo ello sin renunciar al sistema mixto de financiación".

Empero, las televisiones públicas van adoptando, aunque paulatinamente, algunas de las 'innovaciones' comerciales de las televisiones privadas para sostener la competitividad en un mercado en concurrencia y con audiencias fragmentadas y decrecientes.

³² M. Gilabert. Breves notas del grupo de estudios de consejeros sobre normas de publicidad, en La nueva perspectiva audiovisual. Pags. 224-225. Ediciones Telemadrid. 1995.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

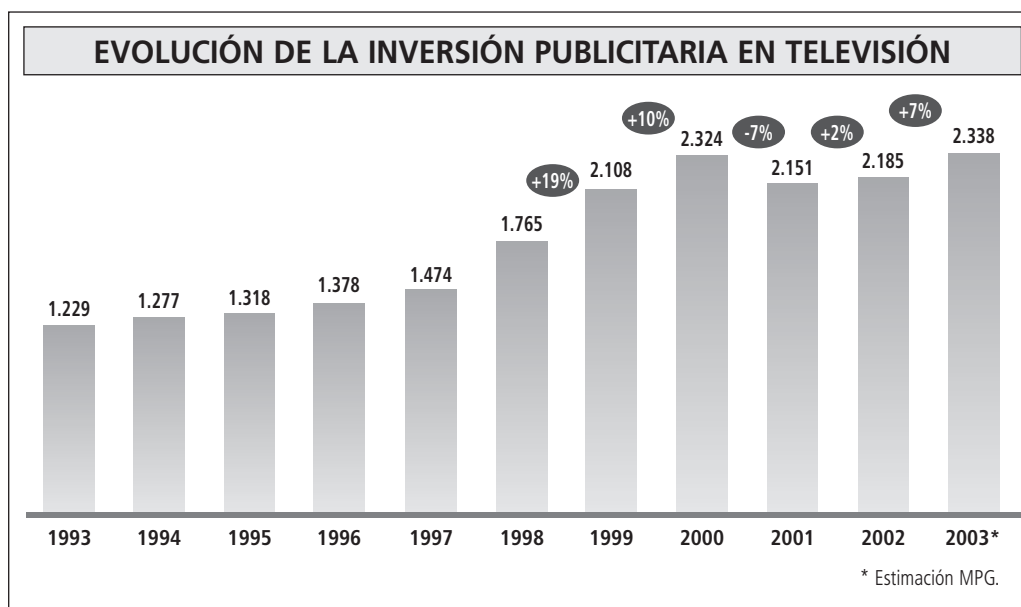
El efecto inmediato de estas políticas comerciales fue, como ha estudiado Gaytán, "el abaratamiento del medio, con descenso acusado del coste por minuto de publicidad emitida"³³.

COSTE POR MINUTO (CpM) DE PUBLICIDAD EN TELEVISIÓN. (Pesetas)		
Año	CpM	Índice
1989	3.600.000	100
1990	1.900.000	53
1991	1.300.000	36
1992	1.000.000	28
1993	800.000	22

Fuente: Media Planning

El coste por minuto de publicidad se reduce en 1993 casi un 78% respecto al que existía en 1989. Las televisiones públicas acusan en sus cuentas de resultados el impacto y se ven obligadas a ajustar sus tarifas, vía descuentos, a los precios de las cadenas privadas. Se produce entonces un fuerte aumento de la publicidad contratada, más notorio en las televisiones públicas. El descenso de los precios, junto al aumento de las horas de emisión de la publicidad contratada, brinda a los anunciantes la oportunidad de no tener que elevar sus presupuestos para conseguir alcanzar con sus mensajes a más clientes potenciales. Como la economía española se está asomando a un ciclo recesivo, la resultante de todos los factores concurrentes es el estancamiento y caída de la inversión publicitaria en televisión en la primera mitad de la década de los 90.

³³ J.L.Gaytán. Op. cit. Pag. 107.



Converge en esta situación el inicio de un cierto deterioro de la imagen de las televisiones como soporte publicitario. El mercado se queja de la contraprogramación y se duda de la eficacia de la publicidad televisiva debido a los altos índices de ocupación. Se va detectando el desplazamiento de publicidad a otros medios no de masas, como el cine, y se van abriendo camino nuevas fórmulas denominadas 'below-the-line'.

En realidad, la expansión del tiempo publicitario, como advierte Bustamante³⁴, "no ha beneficiado económicamente a la mayoría de las cadenas comerciales, obligadas por la competencia y por la fuerza de los intermediarios a conceder crecientes descuentos bajo las formas más diversas, en un proceso que ha ido agigantando las distancias entre tarifas oficiales y reales". Y, además, ha vuelto más opaco el mercado publicita-

³⁴ E. Bustamante, 1999. Op. cit. Pag. 130.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

rio y desatado un proceso de acusaciones entre los diferentes agentes (sobre todo, entre las cadenas públicas y privadas). La normativa vigente, a la que después de nos referimos, no ha logrado paliar estas prácticas ni las desavenencias subsiguientes.

Un informe de UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), que representa en España a las cadenas privadas, redactado en 2002, empezaba así: "La política comercial que está aplicando RTVE desde enero de 2001 está llevando a las televisiones privadas comerciales gratuitas de cobertura nacional a una situación de extrema debilidad, hasta el punto de que si esa política se mantiene pueden entrar en pérdidas en el 2002... Esta política comercial de RTVE, claramente de competencia desleal, está teniendo también efectos perversos sobre la prensa privada y sobre la radio"³⁵.

Según UTECA, "tras la adscripción de RTVE a SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), la política comercial de RTVE cambia radicalmente, poniendo más oferta en el mercado y bajando las tarifas, a pesar de que mantiene su liderazgo en audiencia".

De hecho, como se analiza en otro apartado de esta tesis, el Plan Marco para la Viabilidad de RTVE señala que "una estrategia empresarial acertada en relación con los ingresos publicitarios debe acercar la posición relativa de los ingresos reales a la de los potenciales". Para advertir, inmediatamente, que en 2000 mientras la cuota de pantalla (share) de RTVE está entre el 32% y el 34%, su cuota de la inversión publicitaria no rebasa el 29%. Conclusión: "los ingresos potenciales superan a los reales".

³⁵ El mercado publicitario español y los efectos de la política comercial de RTVE. Informe de UTECA. Febrero de 2002.

En esa situación, el informe referido de UTECA advierte también sobre la diferencia creciente de los costes de GRP's entre TVE y las cadenas privadas, llegando en 2001 a las 18.000 pesetas. Mientras las privadas tendían a incrementar precios, la televisión pública de España los bajaba: tomando como base el coste medio del mercado, las cadenas privadas estarían un 6% por encima mientras TVE, un 10% por debajo, según los datos que aporta el informe citado. Se daba también en 2001 la circunstancia añadida de que habiendo crecido la ocupación publicitaria en TVE en 2001 (un 11%), aún no superaba el 62% (medida sobre el tiempo legal máximo permitido), lo que otorgaría a esta cadena pública "un mayor margen de maniobra para bajar todavía más los precios".

En conclusión, UTECA propone que "TVE1 comercialice sólo 6 minutos por hora natural y ninguno entre las 21 horas y las 24 horas; en TVE2, únicamente 3 minutos por hora natural; y que las tarifas de TVE1 y TVE2 estén en consonancia con su audiencia con los precios del mercado".

Sin embargo, las prácticas de las cadenas privadas no les dan mucha autoridad moral en sus exigencias. En junio de 2004, se daba a conocer públicamente que la cadena Tele 5 acumulaba sanciones por importe de 3,16 millones de euros por infracciones en exceso publicitario, contraprogramación e incumplimiento de los porcentajes de inversión en producciones europeas. La propia empresa exhibía que el 92% de sus ingresos en 2003 (es decir, 592 millones de euros netos) procedían de la venta de publicidad. Su propio presidente, Alejandro Echevarría, la calificaba como "la televisión más rentable de Europa"³⁶. La compañía reco-

³⁶ Cinco Días, 11/06/2004.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

nocía también que ha mantenido en los últimos años “un alto nivel de saturación de su tiempo destinado a la emisión publicitaria”.

La saturación publicitaria tiene consecuencias sobre la eficacia del producto y pone en alerta a los anunciantes: “Desde el punto de vista del anunciante de un producto ya no se puede valorar el número de spots que se emiten por una cadena de televisión, ni siquiera la audiencia de los programas en que se emiten, ni el coste/impacto obtenido, sino que se debe ponderar un nuevo factor en juego, que hasta ahora no se ha tenido suficientemente en cuenta: la calidad de la emisión publicitaria. Esa calidad ha de ser medida por el número de spots que constituyen un bloque publicitario y la duración temporal del mismo (cuanto menor, mejor), el número de cortes publicitarios (cuanto menos frecuentes, mejor) y, en definitiva, la predisposición del telespectador a recibir el mensaje publicitario (cuanto menos agobiante mejor)”³⁷.

En el crispado litigio que mantienen las televisiones privadas contra, las públicas, Carmen Calleja aporta un punto de vista digno de consideración: “Cuando se habla de competencia desleal por parte de las televisiones públicas (además de no añadirse que a las televisiones privadas no se les está exigiendo que cumplan con el supuesto carácter de concesionarios de un servicio público que ostentan), debería recordarse que las demandas de libre concurrencia se hacen desde un sector oligopolista, no sólo por el número real de empresas existentes (tres), sino por la protección que disfrutaban de la limitación legal del número de competidores al no ser autorizable el acceso al mercado de más empresas que las ya instaladas en él”³⁸.

³⁷ Manuel Prieto Barrero. Saturación y eficacia de la publicidad emitida por televisión, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pags. 204-205. Ediciones Telemadrid. 1995.

³⁸ Carmen Calleja de Pablo. ¿Es legítimo el recurso a los ingresos publicitarios por parte de las televisiones públicas?, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pag. 219. Ediciones Telemadrid. 1995.

Pere Oriol Costa i Badía proponía ya en 1991 la necesidad de un pacto con el siguiente argumento: "Una estrategia a medio y largo plazo de TVE debería llevarla a promover, desde su actual posición de líder, un gran pacto televisivo –como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica–, que promoviera la lucha en común de todas las empresas existentes para apuntalar el actual sistema televisivo en el que previsiblemente va a haber lugar para todas ellas".

Este pacto, según Oriol, debería tener en cuenta, entre otros aspectos importantes, un "acuerdo para lograr la financiación mixta de TVE, de forma que la subvención estatal, aprobada por el Parlamento, rebaje la dependencia del Ente Público del mercado publicitario".

Sostenía Oriol que "para las actuales cadenas privadas, la entrada en una vía de acuerdo televisivo puede acelerar su asentamiento en el mercado al reducir algunos costos ahora excesivos por motivos de la actual supercompetencia. De otra parte, es más interesante para ellos una financiación mixta de TVE que la privatización de alguno de sus canales, ya que ésta dejaría en el mercado una nueva entidad que competiría con ellas"³⁹.

Y un columnista habitual del diario ABC ofrecía otro punto de vista, sorprendente desde un medio privado, que se debería tener en cuenta: "Es lógico que las televisiones privadas quieran terminar con la publicidad en la cadena pública. Sin embargo, los publicitarios, las agencias y, sobre todo, los anunciantes (que, no lo olvidemos nunca, son los que realmente financian junto con el Estado a TVE) tienen otra postura, mucho más clara. La publicidad necesita a TVE, es la cadena de mayor au-

³⁹ Pere Oriol Costa i Badía. Mantenimiento y rentabilidad de la televisión pública: necesidad de un pacto, en Financiación y publicidad de las radiotelevisiones públicas y privadas. Pag. 74. Edita: Ente público RTVV. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

diencia, el principal medio del país y siempre ha sido un medio muy profesional, hace cincuenta años que nos ha acompañado en la construcción de la industria de la publicidad española que aporta un 2,4% al PIB y de la que viven muchos miles de familias y el resto de los medios"⁴⁰.

La Ley de Televisión sin Fronteras

Las normas llamadas a poner orden en las televisiones en materia de publicidad son la Ley General de Publicidad⁴¹ y la conocida como Ley de "Televisión sin Fronteras"⁴².

Según Muñoz Machado⁴³, "toda la Ley está orientada en un sentido prohibitivo y limitativo. La publicidad constituye una invasión agresiva y abusiva de los hogares de los consumidores de televisión. Desde esta perspectiva se la regula. El otro enfoque posible, que es el de estimar que la publicidad es la fuente de financiación única de las televisiones comerciales, cuya existencia depende de los recursos que se obtengan del mercado, no aparece en la norma. Ni siquiera para distinguir las diferentes obligaciones públicas que alcanzan a los canales públicos y privados y discriminar en consecuencia a unos y otros para limitar de forma diferente su acceso al mercado de la publicidad. Tampoco hay ninguna alusión a que la publicidad puede constituir, al menos en algunas de sus manifestaciones, ejercicio de la libertad de expresión constitucionalmente garantizada, cuyos límites por tanto tienen que estar justificados y ser proporcionales".

⁴⁰ Elías. ABC. 8/4/2004.

⁴¹ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, modificada por la Ley 39/2002, de 28 de octubre.

⁴² La vigente en España es la Ley 22/1999, de 7 de junio, que modificó la Ley 25/1994, de 12 de julio, para incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 97/36/CE, de Televisión sin Fronteras, que había modificado a su vez la Directiva 89/552/CEE inspiradora de la Ley 25/1994.

⁴³ S. Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La Televisión. Pag. 240. Madrid, 1997.

Para el constitucionalista Luis M^a Díez-Picazo⁴⁴, “la sujeción de la televisión a una regulación diferenciada y más estricta que la de otros medios sigue contando con algunas buenas razones, que podrían resumirse con la fórmula norteamericana de la extraordinaria *intrusiveness* de este medio de comunicación; es decir, la televisión posee una capacidad de introducirse en los hogares y, por consiguiente, de influir sobre las personas de la que carecen los demás medios de comunicación...La publicidad televisiva no es inmune a este argumento, que puede servir para justificar ciertas reglas más estrictas que las aplicables a la publicidad en otros medios. Sería difícil tachar de irrazonable o desproporcionada, por ejemplo, la sujeción de la publicidad televisiva a severas reglas que garanticen su identificabilidad”.

El capítulo III de la Ley de Televisión sin Fronteras es el que versa sobre “la publicidad en televisión, la televenta y el patrocinio televisivo”, estableciendo las normas que regulan estas modalidades de ingresos televisivos.

La vigente Ley, que traspone, como se ha dicho, la Directiva 97/36/CE, flexibiliza y aligera en alguna medida las obligaciones impuestas a los operadores de Televisión por la Directiva 89/552/CEE.

La Ley define con precisión en su artículo 3 qué se entiende por “televisión”, “operador de televisión”, “publicidad por televisión” (incluyendo como tal a los mensajes dedicados a la autopromoción), “publicidad encubierta” (expresamente prohibida), “publicidad indirecta”, “patrocinio publicitario por televisión”, “productor independiente” y “televenta” (a la que se da un tratamiento específico en la modificación legal).

⁴⁴ L.M. Díez-Picazo. Publicidad televisiva y derechos fundamentales, en Derecho Europeo del Audiovisual. Pags. 663-664. Escuela Libre Editorial. Marid, 1997.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

Después de ampliar los supuestos de publicidad ilícita que recoge la Ley General de Publicidad, la norma que compromete a nuestro país en la "televisión sin fronteras" especifica, en su artículo 9, la publicidad y televentas prohibidas (tabaco, medicamentos que sólo pueden obtenerse por prescripción facultativa, la publicidad política y la encubierta). Y, a continuación, dedica un artículo exclusivo a la publicidad y televenta de bebidas alcohólicas, prohibida para los productos cuya graduación alcohólica es superior a veinte grados centesimales. Esta publicidad deberá además respetar determinados principios cuyo objeto es proteger a los menores de edad e impedir que el consumo de alcohol se asocie al éxito social, a la mejora del rendimiento físico, etc.

Ley 22/1999 subraya también cómo debe identificarse y colocarse la publicidad y los anuncios de televenta, diferenciándose claramente de los programas. Establece asimismo unas reglas especiales que fijan los intervalos de tiempo para insertar publicidad entre programas o dentro de los mismos (separación por periodos de tiempos de veinte minutos como mínimo), añadiendo que los programas informativos, documentales, religiosos e infantiles no podrán ser interrumpidos por la publicidad ni la televenta, salvo cuando su duración programada sea superior a los 30 minutos y, en estos supuestos, respetando determinadas reglas.

El artículo 13 de la Ley concreta que el "tiempo total dedicado a la emisión de publicidad en todas sus formas y a la televenta (con exclusión de los programas de televenta regulados en el apartado 3 de este artículo), no será superior al 20% del tiempo diario de emisión. El tiempo de emisión dedicado a anuncios publicitarios no podrá superar el 15% del tiempo total diario de emisión".

En el apartado 2, se precisa más:

“Durante cada una de las horas naturales en que se divide el día, el tiempo de emisión dedicado a la publicidad en todas sus formas y a los anuncios de televenta, no podrá ser superior a 17 minutos. Respetando el límite anterior, el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios y de televenta, excluida la autopromoción, no podrá superar los 12 minutos durante el mismo periodo”.

Por otra parte, el apartado 3 señala que “cada canal de televisión podrá dedicar hasta tres horas al día a la emisión de programas de televenta. Estos programas tendrán una duración mínima ininterrumpida de 15 minutos y deberán identificarse como tales, con toda claridad, por medios ópticos o acústicos”.

El texto legal advierte que, a efectos de lo dispuesto en este último artículo, no tendrán la consideración de publicidad “los anuncios de servicio público o de carácter benéfico, difundidos gratuitamente, ni los realizados por el operador de televisión en relación con sus propios programas”.

Finalmente, después de referirse a los canales dedicados exclusivamente a la televenta y a la autopromoción, la Ley de la ‘Televisión sin fronteras’ regula el “patrocinio televisivo”, detallando los requisitos que deberán cumplir los programas de televisión patrocinados:

- Habrán de estar claramente identificados como tales (con nombre, logotipo, marca u otros signos distintivos) al principio, al final de la emisión o en los dos momentos, e incluso en las interrupciones publicitarias. Y no podrán incluir mensajes publicitarios destinados a promover la compra o contratación de productos o servicios del patrocinador.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

IX. Las versiones del modelo español.

□ El contenido y la programación de una emisión patrocinada no podrán, en ningún caso, ser influidos por el patrocinador de tal forma que se atente contra la independencia editorial del operador de televisión.

Los programas de televisión no podrán ser patrocinados por personas físicas o jurídicas cuya actividad principal sea la fabricación o la venta de productos o la realización de servicios cuya publicidad esté prohibida. No obstante, se autoriza el patrocinio por parte de entidades que fabriquen, distribuyan o vendan medicamentos, productos sanitarios o tratamientos médicos, siempre que sólo se haga mención al nombre de la entidad patrocinadora, sin referencia a los productos o servicios que ofrezca.

No podrán patrocinarse en ningún caso programas diarios sobre noticias ni de actualidad política, ni las partes de los mismos salvo la información deportiva y la meteorológica.

Los periodos de tiempo dedicados a identificar el patrocinio televisivo no se cuantifican a los efectos de los tiempos máximos de publicidad previstos en el artículo 13.

En este marco legal, las normas reguladoras de la emisión de publicidad por TVE⁴⁵ reproducen casi literalmente el texto de la Ley 22/1999, de 7 de junio, manteniendo los mismos límites de tiempo publicitario, y realmente sólo aportan como novedad unas reglas especiales de distribución de las emisiones publicitarias, a modo de consignas de régimen interior.

⁴⁵ Aprobadas por el Consejo de Administración del Ente público RTVE en enero de 2001.

SEGUNDA PARTE:

El marco financiero.

**X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas
públicos de radiodifusión.**

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

“La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: ... – la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual” (artículo 151.2). Esta es la primera y única mención expresa al Audiovisual en el Tratado de la Comunidad Europea, que no se produce hasta 1992 (por el Tratado de Maastricht, que reformó el original). Hay, no obstante, muchas normas anteriores en el Derecho comunitario que inciden, directa o indirectamente, en este sector.

La política comunitaria en el sector audiovisual tiene como finalidad promover el desarrollo de este sector en la Unión Europea, perfeccionando el mercado interior, al tiempo que pretende alcanzar objetivos globales de interés general, como son la diversidad cultural y lingüística y la protección de los menores y de la dignidad humana, así como de los consumidores. Para conseguir estos objetivos, la Comunidad emprende dos tipos de acciones complementarias e interrelacionadas que son características de esta política desde su inicio: medidas reguladoras y mecanismos de apoyo.

En la década de los 90 y, sobre todo, en los primeros años del siglo XXI, el Audiovisual ha ido ganando atención y protagonismo en el acervo comunitario, a través de Directivas y Comunicaciones de la Comisión Europea, entre las que debemos destacar, cronológicamente, a los efectos del contenido de esta Tesis doctoral, las siguientes:

□ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada luego por la Directiva 97/36/CE de la Comisión Europea, conocidas como de la “Televisión sin fronteras”.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

□ COM (1999) 657 final, titulada "Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Diciembre 1999.

□ Directiva 2000/52/CE de la Comisión Europea, de 26 de julio de 2000, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

□ COM (2001), 598 final, titulada "Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Octubre de 2001.

□ COM (2002), 778 final, titulada "Cuarto Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE "Televisión sin fronteras", modificada luego por la Directiva 97/36/CE. Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Enero de 2003.

□ COM (2003), 270 final, titulada "Libro Verde sobre los Servicios de Interés General". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Mayo de 2003.

□ COM (2003), 541 final, titulada "la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Septiembre de 2003.

□ COM (2003), 784 final, titulada "el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual". Diciembre de 2003.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

X.1. La Directiva de la "Televisión sin fronteras".

La Directiva "Televisión sin fronteras" ya citada¹ es el principal instrumento legislativo a escala de la Unión Europea referido a los servicios audiovisuales. Se complementa, especialmente, con la Directiva 2000/31/CE relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la Sociedad de la información, en particular el comercio electrónico, en el mercado interior², y la Directiva 93/83/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable ("Directiva sobre el cable y el satélite", de octubre de 1993).

En relación con la Directiva "Televisión sin fronteras", la Directiva sobre el comercio electrónico aclara algunos conceptos legales y armoniza determinados aspectos, permitiendo a los servicios de la sociedad de la información beneficiarse plenamente de los principios del mercado interior; y el objetivo de la Directiva sobre el cable y el satélite es, a su vez, facilitar la transmisión transfronteriza de programas audiovisuales vía satélite y la retransmisión por cable.

En el Cuarto Informe sobre la aplicación de la Directiva "Televisión sin fronteras"³ se establecía el programa de trabajo para revisar la Directiva en 2003. En dicho programa se anunciaba una consulta pública cuya finalidad era suministrar a la Comisión la información necesaria para evaluar las necesidades de actualización o adaptación de la Directiva. La

¹ Directiva 89/552/CEE, modificada luego por la Directiva 97/36/CE.

² Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, sobre el comercio electrónico.

³ COM (2002) 778 final.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

consulta se basó en documentos de debate publicados en el sitio web de la Comisión. En Bruselas se organizaron dos audiencias públicas y también se invitó a las partes interesadas a que presentaran contribuciones por escrito. La Comisión recibió más de 150 aportaciones (unas 1.350 páginas), provenientes de todas las partes afectadas (radiodifusores públicos y privados, reguladores, productores, titulares de derechos, artistas, etc.) y de la mayoría de los Estados miembros. Casi todas ellas están de acuerdo en que la Directiva ha ofrecido un marco flexible y adecuado para las medidas reguladoras de los Estados miembros y apoyan el planteamiento pragmático de la Comisión. En conjunto, la Directiva ha contribuido positivamente a la libre circulación de los servicios de radiodifusión dentro de la Unión Europea. No obstante, estas aportaciones también señalaron los aspectos sobre los que hay que seguir reflexionando.

Los resultados de esta consulta pública (comentarios por escrito y audiencias públicas) se discutieron con los miembros del Comité de contacto creado por la Directiva "Televisión sin fronteras", y también con las autoridades reguladoras nacionales.

En la actualidad (finales de 2003), la legislación comunitaria distingue entre "servicios de radiodifusión televisiva", sujetos a la Directiva "Televisión sin fronteras", y "servicios de la Sociedad de la Información", sujetos a la Directiva "Comercio electrónico". El planteamiento regulador de la primera es más preciso que el de la segunda, debido principalmente a la enorme importancia y al incomparable influjo que tiene la radiodifusión televisiva en nuestras sociedades, al incidir sobre la manera en que los ciudadanos conforman su opinión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

Por el momento, ningún servicio de la Sociedad de la información ha alcanzado una importancia y un impacto similares a los de los servicios de radiodifusión televisiva.

La Directiva "Televisión sin fronteras" comporta un principio fundamental del mercado interior que no admite prácticamente ninguna excepción: el de la aplicación de la legislación del país de origen. En este contexto, la Directiva establece una serie de criterios para determinar cuál es el Estado miembro competente y evitar así que un programa determinado esté bajo competencia de varios Estados miembros. Cuando se modificó la Directiva en 1997 se añadieron varios criterios para determinar de forma exhaustiva el Estado miembro competente para el organismo de radiodifusión televisiva de que se trate.

La Directiva "Televisión sin fronteras" establece los niveles mínimos que debe garantizar la regulación del contenido de las emisiones televisivas por parte de los Estados miembros. Las emisiones televisivas de radiodifusores que están sujetos a la jurisdicción de un Estado miembro y que cumplen los requisitos legales en él aplicados pueden ser libremente recibidas y retransmitidas en toda la Comunidad. En consonancia con la importancia primordial que los medios y la comunicación tienen para una sociedad libre, democrática y solidaria, estos niveles mínimos comprenden, en esencia, la obligación de adoptar medidas para:

- Garantizar que los eventos de gran importancia para la sociedad no se emitan en exclusividad, de tal manera que se impida a partes significativas del público del Estado miembro en cuestión seguir dicho evento en una emisión televisiva de libre acceso.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

- Promover la producción y difusión de programas televisivos europeos.
- Proteger a los consumidores en relación con la publicidad, el patrocinio y la televenta, en especial por lo que se refiere a las prácticas comerciales desleales.
- Proteger a los menores y el orden público.
- Proteger el derecho de réplica.

La Directiva incluye también principios fundamentales que podrían considerarse como objetivos de las políticas, válidos para cualquier tipo de prestación de servicios audiovisuales (normas sobre la protección de los menores, separación entre el contenido y la publicidad, identificación clara de esta última, prohibición de determinados productos, etc.). Algunas de las normas detalladas contenidas en esta Directiva se centran específicamente en la programación televisiva lineal tradicional (por ejemplo, las disposiciones relativas a la duración y la inserción de espacios publicitarios y anuncios de teletienda).

Entre los documentos más recientes que están definiendo hoy la política comunitaria en el Audiovisual, hay que mencionar, en segundo lugar, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de diciembre de 1999, sobre 'Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital', no publicada en el Diario Oficial.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

La Comunicación parte, en síntesis, de la constatación de cómo la tecnología digital está transformando radicalmente el sector audiovisual, porque la digitalización no sólo supone un extraordinario incremento de la información y el contenido audiovisual que recibe el ciudadano sino que permite que muchos más operadores nuevos puedan producir y distribuir esta información.

El marco jurídico debe intentar, según la COM (1999), optimizar las posibilidades de crecimiento económico y de creación de empleo que genera el auge del sector audiovisual como consecuencia del desarrollo de la tecnología digital. Habida cuenta de la función social y cultural de los medios de comunicación del sector audiovisual, el marco jurídico también debe proteger el interés general, principio sobre el que se asienta la legislación sobre la política audiovisual desde su creación.

Más concretamente, esta legislación protege el interés general basándose en principios ya señalados por la Directiva "Televisión sin fronteras" como la libertad de expresión y el derecho de respuesta, el pluralismo, la protección de los autores y de sus obras, la promoción de la diversidad cultural y lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana y la protección de los consumidores.

La política audiovisual comunitaria adoptó estos principios y objetivos comunes y los aplicó, en especial, a la libre prestación de servicios y las medidas de apoyo a la industria. En concreto, la Comunicación de la CE de 1999 recuerda que:

- La Directiva "Televisión sin fronteras" estableció el marco jurídico por el que se garantiza la libre prestación de servicios de difusión televisiva dentro de la Comunidad desde el respeto de ciertos intereses generales.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

- Los programas MEDIA I y MEDIA II completaron la actuación de los Estados miembros, facilitando la formación, la concepción de proyectos y la distribución de las obras europeas.

La regulación del contenido audiovisual se regirá –anticipaba ya en 1999 la Comisión Europea– por principios elaborados tras diferentes consultas y análisis. El principio de proporcionalidad, el principio de la separación de la regulación del transporte y del contenido, los objetivos de interés general, el reconocimiento de la función de la radiodifusión de servicio público, la autorregulación y las instancias reguladoras constituyen –decía– los principios básicos que la Comisión tendrá presentes en sus iniciativas en materia de regulación.

Las iniciativas de la Comisión abordarían, según la COM (1999), los distintos sectores de la política audiovisual:

- La Directiva “Televisión sin fronteras”.
- El acceso al contenido audiovisual.
- Protección de los derechos de autor y lucha contra la piratería.
- Protección de los menores.
- Publicidad y patrocinio.
- Marco jurídico del sector cinematográfico.

Por lo que respecta a la elaboración de instrumentos comunitarios de apoyo a la industria audiovisual europea, en la Comunicación de 1999 se aboga por la complementariedad entre mecanismos nacionales y co-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

munitarios. En este sentido, mantiene los principios que sirvieron de pauta en los programas MEDIA I y MEDIA II, en los que se favorece la distribución, la creación de proyectos y de sociedades de producción y la formación profesional. Estos instrumentos de apoyo destacarán por su capacidad de adaptación y flexibilidad ante la evolución tecnológica del mercado.

La COM (1999) terminaba señalando que la dimensión exterior de la política audiovisual comunitaria debería girar en torno a dos ejes principales: la ampliación de la Unión Europea y la próxima ronda de negociaciones multilaterales sobre el comercio que tendría lugar en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Cuatro años después, la Comunicación de la Comisión Europea sobre "el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual"⁴ advirtió que el sector audiovisual europeo no sólo se ve afectado por los mecanismos comunitarios de regulación y apoyo de los contenidos. Existen un gran número de políticas comunitarias con un impacto significativo sobre las empresas de medios de comunicación, lo que hace que sea aún más importante contar con un planteamiento coherente. De interés, en nuestra investigación, destacadamente, las siguientes:

Competencia

La Comisión vela por el respeto de las normas de competencia, que desempeñan un papel muy importante en el sector audiovisual. La legislación en materia de competencia contribuye a alcanzar dos objetivos fundamentales de la Comunidad Europea. En primer lugar,

⁴ COM (2003), 784 final. Diciembre de 2003.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

ayuda a que existan mercados abiertos en todos los sectores, incluido el de los servicios audiovisuales, evitando las restricciones ilícitas a la competencia. Si es necesario, la Comisión ayuda a abrir mercados que se caracterizan por la ausencia de competencia o por una competencia desleal o distorsionada. En segundo lugar, gracias a estos instrumentos la Comisión cumple uno de los propósitos que la Unión Europea tiene al establecer un mercado común conforme al artículo 2 del Tratado CE, asegurando una competencia no falseada en el mercado interior.

El objetivo de las normas aplicables al control de las operaciones de concentración es que la Comisión pueda velar por que las concentraciones no pongan en peligro el proceso competitivo que es esencial para el mercado interior. Es en este contexto donde la Comisión examinó, por ejemplo, el proyecto de compra de la sociedad italiana de televisión de pago Telepiù por el grupo mediático australiano NewsCorp⁵.

Por otro lado, las normas del Derecho comunitario relativas a las coaliciones tienen también una repercusión muy importante en el sector audiovisual. En principio, las ayudas estatales que falsean la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones están prohibidas por el Tratado. No obstante, al aplicar las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas estatales a los servicios pú-

⁵ Esta operación permitió a Telepiù fusionarse con Stream, la otra sociedad de televisión de pago activa en el mercado italiano, por entonces en manos, a partes iguales, de NewsCorp y Telecom Italia. A partir de ese momento, NewsCorp tenía el control de la nueva sociedad, mientras que Telecom Italia sólo poseía una parte minoritaria. Aunque la operación supuso la creación de un cuasimonopolio en el mercado italiano de la televisión de pago, la Comisión estimó que la autorización de esta operación — eso sí, en las condiciones adecuadas— era preferible para el consumidor a las perturbaciones del mercado que habría causado el probable cierre de Stream.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

blicos de radiodifusión se debe tener en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, así como la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, que veremos más adelante⁶. La Comisión las ha aplicado en varios casos concretos a lo largo de 2003⁷.

Pluralismo de los medios

Las medidas para asegurar el pluralismo de los medios suelen consistir en poner un tope máximo a las participaciones en empresas del sector y en evitar el control acumulativo o la participación en varias de estas empresas al mismo tiempo. Además de esas normas, otras muchas medidas pueden contribuir al pluralismo de los medios, desde la política de competencia a las medidas de fomento de contenidos cultural y lingüísticamente diversificados. El objetivo de todas las medidas en favor de ese pluralismo es proteger la libertad de expresión y asegurar que los medios de comunicación reflejan un abanico de puntos de vista y opiniones característicos de una sociedad democrática. En el Libro Verde de la Comisión sobre los servicios

⁶ COM (2001) 598 final.

⁷ La Comisión notificó a Dinamarca, por carta de 21 de enero de 2003, su decisión de iniciar un procedimiento conforme al apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE en relación con la financiación pública del radiodifusor público danés TV2 a través del canon y otras medidas. Consideraba, en esta fase del procedimiento, que las autoridades danesas compensaron más allá de lo estrictamente necesario los costes netos de servicio público que afectan a TV2, con el riesgo de generar una subvención cruzada de las actividades comerciales de TV2 y de falsear la competencia. El 19 de mayo de 2004 La Comisión concluyó la investigación ordenando a TV2 la devolución de un exceso de ayudas públicas por importe de 84,4 millones de euros.

⁸ COM (2003) 270 final, de 21 de mayo de 2003.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

de interés general⁸, que también veremos más adelante, se apunta que la protección del pluralismo de los medios era primordialmente tarea de los Estados miembros.

Derechos de autor

La protección de los derechos de autor es muy importante para el desarrollo del sector audiovisual. El marco jurídico que establece estos derechos es el de la Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la Sociedad de la Información. El 30 de enero de 2003, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual. Los objetivos de la propuesta son armonizar las legislaciones nacionales relativas a los medios utilizados para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual y establecer un marco general para el intercambio de información entre las autoridades nacionales responsables. La Directiva propuesta garantizaría a los titulares de tales derechos la igualdad de condiciones en la Unión Europea, reforzaría las medidas contra quienes violan esos derechos y tendría un efecto disuasorio para quienes se dedican a la falsificación y la piratería.

Redes y servicios de comunicaciones electrónicas y servicios de la Sociedad de la información

En 1999, la Comisión inició una importante revisión de la legislación vigente de la Unión Europea en materia de comunicaciones elec-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

trónicas, que dio lugar a la adopción en 2002 de un nuevo marco regulador en este ámbito cuya aplicación comenzaría a partir de julio de 2003. Este nuevo marco se aplica a todas las infraestructuras de comunicaciones, pero quedan fuera de su ámbito los contenidos radiodifundidos a través de redes de comunicaciones electrónicas. El nuevo marco incluye, en particular, disposiciones relativas al espectro, a la autorización de proveedores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, en especial las utilizadas para la transmisión de programas de radiodifusión, a las obligaciones de transmisión y a las normas de acceso a las redes, así como a los sistemas de acceso condicional y las instalaciones asociadas. La principal finalidad de la revisión era crear un conjunto de normas simples que redujeran el grado de reglamentación y que fueran tecnológicamente neutras, además de lo suficientemente flexibles para hacer frente a los rápidamente cambiantes mercados del sector de las comunicaciones electrónicas. Los objetivos del nuevo marco son alentar la competencia en dichos mercados, mejorar el funcionamiento del mercado interior y garantizar los intereses básicos de los usuarios, que no estén garantizados por las fuerzas del mercado.

Por otra parte, la Comunicación de la Comisión sobre la transición a la radiodifusión digital⁹, que vimos en el Capítulo VI.3 de esta Tesis, ofrece a los Estados miembros una guía para la difícil tarea de migrar a la transmisión digital de radio y televisión y, en última instancia, terminar con la transmisión analógica, haciéndolo de una manera favorable a los consumidores. Asimismo, abre el debate sobre la mejor manera de utilizar el espectro radioeléctrico que queda disponible una vez desconectada la radiodifusión analógica.

⁹ COM (2003), 541 final, titulada "la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)".

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

Política comercial

Con respecto a los servicios audiovisuales, ni la Comunidad Europea ni sus Estados miembros han asumido compromisos, y en la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales conocida como "Ronda Uruguay" han hecho excepciones a la cláusula de nación más favorecida. De este modo, la Unión Europea goza de un margen de maniobra en el sector audiovisual que le permite mantener las actuales medidas nacionales y comunitarias aplicadas en él y seguir desarrollando las políticas y los instrumentos nacionales y comunitarios, en respuesta a la evolución del sector.

Esta libertad de acción está en el núcleo de las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 26 de octubre de 1999, relativas a las negociaciones en torno al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) para la próxima ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC), actualmente en marcha y conocida como Ronda del Programa de Doha para el Desarrollo. En estas Conclusiones, se hace un llamamiento a la Unión para que garantice que la Comunidad y los Estados miembros mantengan la posibilidad de preservar y desarrollar su capacidad de diseñar y aplicar sus políticas culturales y audiovisuales con el fin de salvaguardar su diversidad cultural.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

X.2. Las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.

En lo que atañe a nuestra investigación (la financiación de las televisiones públicas), el documento más importante de los últimos años es, sin duda, la Comunicación de la Comisión Europea sobre "la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión"¹⁰, que activó la 'inspiración' del legislador español para reformar el Estatuto de Radio y Televisión de 1980 y algunas leyes de creación de los entes públicos autonómicos, como hemos visto en capítulos precedentes.

Esta Comunicación enuncia los principios que la Comisión deberá seguir en su aplicación del artículo 87 y del apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE a la financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión. El respeto de estos principios conferirá a la política de la Comisión en este ámbito la mayor transparencia posible.

El servicio público de radiodifusión, aunque de indudable importancia económica, no es comparable, según la Comisión Europea, al servicio público en cualquier otro sector económico. No existe ningún otro servicio que, simultáneamente, tenga un acceso tan amplio a la población, proporcione tal cantidad de informaciones y contenidos y, de este modo, transmita las opiniones individuales y la opinión pública e influya tanto en las mismas.

Tal y como afirmó en su momento el Grupo de Alto nivel de Política Audiovisual presidido por el entonces Comisario Marcelino Oreja, la radiodifusión pública "tiene un importante papel: fomentar la diversi-

¹⁰ COM (2001), 598 final, de 17 de octubre de 2001.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

dad 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”.

El papel del servicio público en general está reconocido por el Tratado. A este respecto, la disposición fundamental es el apartado 2 del artículo 86, que dice así: “Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad”.

Esta disposición se confirma en el artículo 16 del Tratado CE, relativo a los servicios de interés económico general, introducido por el Tratado de Amsterdam y vigente desde el 1 de mayo de 1999, en el que se establece: “Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido”.

La interpretación de estos principios teniendo en cuenta el carácter peculiar del sector de la radiodifusión se recoge en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anexo al

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

Tratado CE (en lo sucesivo denominado "el Protocolo"), en el cual, tras considerar 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", se establece que:

"Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público".

La importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural en la Unión se vio asimismo reafirmada en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de enero de 1999, sobre el servicio público de radiodifusión (en lo sucesivo denominada la "Resolución"). Como destaca la Resolución, "un acceso amplio de los ciudadanos a los distintos canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye una condición previa necesaria para cumplir el cometido específico de los servicios públicos de radiodifusión". Por otra parte, los servicios públicos de radiodifusión deben seguir "aprovechando el progreso tecnológico", poner "al alcance de los ciuda-

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

danos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías” y emprender “el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital”. Por último, “es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada acorde con la función que le hayan asignado los respectivos Estados miembros, a fin de atender a la sociedad en su conjunto, en este sentido es legítimo que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia”.

Dadas estas características propias del sector de la radiodifusión, un servicio público que cubra “una programación diversificada, acorde con su función”, como declara la Resolución, puede en principio considerarse legítimo si tiene por objeto establecer una programación equilibrada y variada capaz de asegurar a las emisoras públicas un cierto nivel de audiencia, garantizando así el cumplimiento de su misión, es decir, la cobertura de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, y la preservación del pluralismo.

Cabe señalar que los operadores comerciales, de los cuales muchos están sujetos a obligaciones de servicio público, también contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Protocolo en la medida en que contribuyen a garantizar el pluralismo, enriquecen el debate cultural y político y amplían la oferta de programas.

Aplicación de las normas del Tratado CE

Para la aplicación a la radiodifusión pública de las normas sobre ayudas estatales, es preciso tener en cuenta un gran número de aspectos. Los artículos 87 y 88 del Tratado CE tratan de las ayudas estatales, y

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

el apartado 2 del artículo 86 se refiere a la aplicación de las normas del Tratado y, en particular, las normas de competencia a los servicios de interés económico general. Mientras que el Tratado de Amsterdam introdujo un artículo (el 16) especialmente consagrado a los servicios de interés económico general y un Protocolo interpretativo sobre el sistema de radiodifusión pública, el Tratado de Maastricht ya había introducido un artículo, como dijimos al principio de este Capítulo, que define el papel de la Comunidad en el ámbito de la cultura (el artículo 151) y una posible cláusula de compatibilidad para las ayudas estatales destinadas a promover la cultura¹¹.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva "Televisión sin fronteras" y la Comisión, por su parte, la Directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas¹², así como a la transparencia financiera de determinadas empresas. Estas normas se interpretan con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia.

El apartado 1 del artículo 87 del Tratado señala que: "Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

Sólo el efecto, y no el objeto, de la intervención pública es deter-

¹¹ Letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

¹² Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980, modificada por la Directiva 2000/52/CE.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

minante a la hora de valorar su carácter de ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87. La financiación pública de organismos públicos de radiodifusión se “considera normalmente como una ayuda estatal, ya que responde a los criterios anteriormente mencionados. Estos organismos se financian normalmente con cargo al presupuesto del Estado o a través de un canon impuesto a los poseedores de un aparato de televisión. En determinadas circunstancias, el Estado efectúa aportaciones de capital o condonaciones de deudas en favor de organismos públicos de radiodifusión. Todas las medidas financieras de esta naturaleza suelen emanar de las autoridades públicas e implican la transferencia de recursos del Estado. Además, estas medidas, cuando se establecen en contradicción con la prueba del inversor que opera en una economía de mercado, según lo previsto en “Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE a la participación de las autoridades públicas en los capitales de las empresas”, y en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros –Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación– favorecen en la mayoría de los casos a determinados organismos de radiodifusión y pueden, por consiguiente, falsear la competencia. Naturalmente, habrá también que evaluar la presencia de ayuda estatal caso por caso en función de la naturaleza específica de la financiación.

Como ha observado el Tribunal de Justicia: “Cuando una ayuda concedida por un Estado o mediante fondos estatales refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que la ayuda afecta a

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

estas últimas". Así pues, cabe considerar en general que la financiación estatal de los organismos públicos de radiodifusión influye en el comercio entre Estados miembros. Esto es especialmente evidente en el caso de la adquisición y venta de los derechos de difusión de programas, que a menudo se produce en el ámbito internacional. También la publicidad, en el caso de los organismos de radiodifusión públicos autorizados a vender espacios publicitarios, tiene un efecto transfronterizo, en particular en las zonas lingüísticas homogéneas que se extienden a uno y otro lado de las fronteras nacionales. Además, la estructura del accionariado de los organismos de radiodifusión comerciales puede extenderse a varios Estados miembros.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, cualquier recurso público transferido a una determinada empresa –incluso cuando cubre costes netos derivados de las obligaciones de servicio público– debe considerarse como una ayuda estatal (en la medida en que se reúnan todas las condiciones para la aplicación del apartado 1 del artículo 87).

Los regímenes de financiación actualmente vigentes en la mayoría de los Estados miembros se instauraron hace mucho tiempo. La Comisión Europea debe, por lo tanto, comprobar, en primer lugar, si dichos regímenes puede considerarse "ayudas existentes" con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 88.

Las ayudas existentes están reguladas por el apartado 1 del artículo 88, que dispone que "la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común".

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

El inciso i) de la letra b) del artículo 1 del Reglamento CE n° 659/1999, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, considera ayuda existente “toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma”.

Por otra parte, para determinar la compatibilidad con el mercado común, la Comisión tendrá que examinar las ayudas estatales concedidas a los organismos públicos de radiodifusión. Podrán aplicarse, en su caso, las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 87.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 151 del Tratado, la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas. Así, la letra d) del apartado 3 de artículo 87 del Tratado ofrece a la Comisión la posibilidad de considerar compatible con el mercado común las ayudas destinadas a promover la cultura, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común. Y es la Comisión la que tiene que pronunciarse sobre la aplicación efectiva de esta disposición, así como sobre las demás excepciones del apartado 3 del artículo 87. Conviene recordar que las disposiciones de excepción a la prohibición de conceder ayudas estatales deben aplicarse de manera restrictiva. El concepto de “cultura” en el sentido definido en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 debe interpretarse, pues, de modo

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

restrictivo. Como ya declaró la Comisión en su decisión Kinderkanal y Phoenix, las necesidades pedagógicas y democráticas de la sociedad de un Estado miembro deben considerarse al margen de la promoción de la cultura. A este respecto, cabe señalar que el Protocolo establece una distinción entre las necesidades culturales, sociales y democráticas de cada sociedad. La educación puede tener, sin duda, un aspecto cultural.

A menudo, las ayudas estatales concedidas a los organismos públicos de radiodifusión no distinguen entre estas tres necesidades que destaca el Protocolo. Así, a menos que un Estado miembro establezca una definición y una financiación separada para las ayudas únicamente destinadas a promover la cultura, éstas no pueden generalmente autorizarse en virtud de la letra d) de apartado 3 del artículo 87. Sí pueden generalmente examinarse al amparo del apartado 2 del artículo 86, que se refiere a los servicios de interés económico general. En cualquier caso, independientemente de los fundamentos jurídicos a cuya luz se evalúe su compatibilidad, la Comisión efectuará el examen de fondo del régimen basándose en los mismos criterios, a saber, los establecidos en la presente Comunicación.

En su Comunicación "Libro Verde sobre los Servicios de Interés General en Europa"¹³ (véase Capítulo III.2 de esta Tesis), la Comisión reconoce plenamente la importancia de dichos servicios para lograr los objetivos fundamentales de la Unión Europea. En el punto 32.2, el Libro Verde se refiere a servicios de interés económico general, como los servicios públicos de radiodifusión, señalando que no están sujetos a un régimen regulador global de ámbito comunitario. En general, la prestación

¹³ COM (2003) 270 final.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

y la organización de estos servicios están sometidas a las normas en materia de mercado interior, competencia y ayudas estatales, siempre que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros. Especifica, luego, que la coordinación del régimen regulador a escala comunitaria se establece en la Directiva "Televisión sin fronteras", en particular en relación con los actos de gran importancia para la sociedad, la promoción de obras europeas y producciones independientes, la publicidad y la protección de menores", como ya hemos visto antes.

En el punto 62 (a) del Anexo, El Libro Verde precisa que "los servicios de interés general pueden apoyarse financieramente por medio de una compensación directa con cargo al Presupuesto de un Estado miembro. Esta compensación puede revestir la forma de pagos directos al proveedor del servicios o de otras ventajas financieras, tales como exenciones fiscales, que reducen los ingresos presupuestarios del Estado miembro. La compensación directa permite repartir la carga que supone la financiación de una misión de servicio público entre todos los contribuyentes. Este modo de financiación no frena el acceso al mercado y está sujeto al control parlamentario en el marco del procedimiento presupuestario de los Estados miembros".

Siguiendo con la secuencia expositiva de la COM (2001) sobre 'ayudas estatales' que venimos desarrollando en este epígrafe, hay que destacar que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal, el artículo 86 constituye una excepción que debe interpretarse de manera restrictiva. El Tribunal ha precisado que para que una medida pueda beneficiarse de esta excepción, es necesario que se reúnan las siguientes condiciones:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

- ◆ 1: El servicio en cuestión debe ser un servicio de interés económico general y estar definido claramente como tal por el Estado miembro (definición).
- ◆ 2: La empresa en cuestión debe haber sido encargada explícitamente por el Estado miembro del suministro de dicho servicio (misión, es decir, encargo).
- ◆ 3: La aplicación de las normas de competencia del Tratado (en este caso concreto, la prohibición de las ayudas estatales) debe obstaculizar el cumplimiento de las tareas específicas asignadas a la empresa y la excepción a dichas normas no debe afectar al desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés de la Comunidad (criterio de proporcionalidad).

Corresponde a la Comisión, como guardiana del Tratado, verificar el cumplimiento de estos criterios. En el caso concreto de la radiodifusión pública, este planteamiento debe adaptarse en vista de las disposiciones interpretativas del Protocolo, que contempla la "función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro" (definición y misión) y establece una excepción a las normas del Tratado sobre la financiación de los servicios públicos de radiodifusión "en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público y no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público" (proporcionalidad).

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

Definir la misión de servicio público

A fin de cumplir la condición mencionada en el inciso i) del punto 29 para la aplicación del apartado 2 del artículo 86, es preciso establecer una definición oficial de misión de servicio público. Sólo cuando se proporciona una definición oficial podrá la Comisión evaluar si la excepción del apartado 2 de artículo 86 es aplicable a sus decisiones con seguridad jurídica suficiente.

La definición de misión de servicio público incumbe a los Estados miembros, que pueden tomar decisiones en la materia en el ámbito nacional, regional o local. En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de “servicios de interés económico general”. Sin embargo, dada la naturaleza específica del sector de la radiodifusión, y teniendo en cuenta las disposiciones interpretativas del Protocolo, cabe considerar legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86 una definición “amplia”, que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia. Dicha definición sería coherente con el objetivo de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística.

Del mismo modo, la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no son “programas” en el sentido tradicional, por ejemplo, los servicios de información en línea, en la medida en que atienden –teniendo también en cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital– las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad. Siempre que se amplíe el ámbito de la misión

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

de servicio público para incluir nuevos servicios, la definición y la misión encomendada deben modificarse en consecuencia dentro de los límites del apartado 2 del artículo 86.

La Comisión tiene por tarea comprobar si los Estados miembros cumplen o no lo dispuesto en el Tratado. Por lo que se refiere a la definición del servicio público en el sector de la radiodifusión, el papel de la Comisión se limita al control de errores manifiestos. No corresponde a la Comisión decidir si debe emitirse un programa por "motivos de servicio de interés económico general, ni ocuparse de la naturaleza o calidad de un determinado producto". Habría, sin embargo error manifiesto en la definición de misión de servicio público si ésta incluyera actividades de las que no pudiera razonablemente considerarse que satisfacen –en los términos del Protocolo– las "necesidades democráticas, sociales y culturales de cara a la sociedad". Este sería en general el caso, por ejemplo, del comercio electrónico. A este respecto, debe recordarse que la misión de servicio público describe los servicios ofrecidos al público en interés general. La cuestión de la definición de la misión de servicio público no debe confundirse con la del mecanismo financiero elegido para prestar estos servicios. Por lo tanto, si bien los operadores de servicio público pueden realizar actividades comerciales tales como la venta de espacios publicitarios para obtener ingresos, dichas actividades no pueden en principio considerarse parte de la misión de servicio público.

La definición de misión de servicio público debe ser tan exacta como sea posible. No debe dejar ninguna duda sobre si el Estado miembro pretende que se incluya o no en la misión de servicio público determinada actividad realizada por el operador al que se encomienda dicha mi-

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

sión. A falta de una definición clara y precisa de las obligaciones impuestas al organismo público de radiodifusión, la Comisión no estaría en condiciones de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría, por lo tanto, conceder ninguna exención en virtud de dicha disposición. La clara determinación de las actividades incluidas en la misión de servicio público es también importante a fin de que los operadores de servicios no públicos planifiquen sus actividades.

Por último, la misión de servicio público debe ser inequívoca a fin de garantizar la viabilidad del eficaz control de su cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros.

Misión encomendada y supervisión

A fin de gozar de la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86, la misión de servicio público debe encomendarse a una o varias empresas en virtud de un instrumento oficial (por ejemplo, legislación, contrato o pliego de condiciones).

Sin embargo, no basta con que el organismo público de radiodifusión haya sido encargado formalmente de la prestación de un servicio público bien definido. Es además necesario que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas en la disposición formal entre el Estado y la empresa encargada del servicio. Para ello, es conveniente que una autoridad competente u organismo designado al efecto controle su aplicación. La necesidad de dicha autoridad competente u organismo responsable de la supervisión es evidente en el caso de las normas de calidad impuestas al operador al que se confía la mi-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

sión. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, no corresponde a la Comisión pronunciarse sobre el cumplimiento de las normas de calidad: la Comisión debe poder basarse en una supervisión adecuada por parte de los Estados miembros.

Incumbe a los Estados miembros elegir el mecanismo destinado a garantizar un control eficaz del efectivo cumplimiento de las obligaciones de servicio público. Sólo podrá considerarse que este organismo desempeña eficazmente su papel en la medida en que sea independiente de la empresa encargada de servicio.

A falta de indicios claros y fiables de que el servicio se presta con arreglo a la misión encomendada, como se ha dicho, la Comisión no tendría posibilidad de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría por lo tanto conceder ninguna exención en virtud de dicha disposición.

Financiación única o 'doble'

Las obligaciones de servicio público pueden ser cuantitativa o cualitativas, o ambas cosas a la vez. Independientemente de su naturaleza, pueden justificar una compensación en la medida en que generen costes suplementarios en que el organismo de radiodifusión no habría incurrido en condiciones normales.

Los sistemas de financiación pueden dividirse en dos grandes categorías: sistemas de "financiación única" y sistemas de "doble financia-

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

ción" (así la llama impropia mente la Comisión Europea). La "financiación única" incluye los sistemas en que los organismos públicos de radiodifusión se financian únicamente mediante fondos públicos, en cualquiera de sus formas. La categoría de "doble financiación" (mixta, habría que decir) abarca numerosos sistemas en los que los organismos públicos de radiodifusión se financian mediante diferentes combinaciones de fondos públicos e ingresos por actividades comerciales, tales como la venta de espacios publicitarios o de programas.

Como se señala en el Protocolo, "las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión". La Comisión Europea, al referirse a los servicios de interés general precisa que "la elección del sistema de financiación es competencia del Estado miembro, y no puede plantearse en principio ninguna objeción a la elección de un sistema de doble financiación (que combine fondos públicos e ingresos de publicidad), en vez de un sistema de financiación única (solamente fondos públicos), mientras no se afecte a la competencia en los mercados pertinentes (a saber, publicidad, y adquisición o venta de programas), en una medida contraria al interés de la Comunidad".

Si bien los Estados miembros son libres de elegir la forma de financiación del servicio de radiodifusión pública, la Comisión debe comprobar, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86, que las excepciones a la normal aplicación de las normas de competencia en la ejecución del servicio de interés económico general no afecten a la competencia en el mercado común de manera desproporcionada. La prueba es de carácter "negativo": examina si la medida adoptada no es desproporcio-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

nada. Asimismo, la ayuda no debe afectar al desarrollo de los intercambios en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

Transparencia

La evaluación de las ayudas estatales por la Comisión requiere una definición clara y precisa del concepto de "misión de servicio público" y una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las actividades que no son de servicio público. La separación de las cuentas entre estas dos esferas ya se precisa normalmente en el ámbito nacional, en aras de la transparencia y control de la utilización de los fondos públicos. Es necesaria una separación de las cuentas que permita a la Comisión realizar su prueba de proporcionalidad. La Comisión se servirá de ella para examinar las posibles subvenciones cruzadas y defender el pago de compensaciones justificadas por servicios de interés económico general. Solamente sobre la base de una asignación adecuada de los costes e ingresos es posible determinar si la financiación pública se limita verdaderamente a los costes netos derivados de la misión de servicio público y puede, por lo tanto, autorizarse en virtud del apartado 2 del artículo 86 y del Protocolo.

Los requisitos sobre transparencia en las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas y dentro de las empresas a las que se atribuyen derechos especiales o exclusivos o se encomienda la realización de un servicio de interés económico general se recogen en la Directiva 80/723/ CEE ya citada.

En virtud de la Directiva 80/723/CEE, modificada por la 2000/52/CE, de 26 de julio de 2000, los Estados miembros deben adoptar las medidas

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

necesarias para garantizar que, en toda empresa titular de derechos especiales o exclusivos, o encargada de un servicio de interés económico general, que reciba ayudas estatales en cualquiera de sus formas y que realice otras actividades:

- A) Las cuentas internas correspondientes a las distintas actividades estén separadas.
- B) Todos los ingresos y gastos se consignen o asignen correctamente sobre la base de principios de contabilidad analítica aplicados de manera coherente y objetivamente justificables.
- B) Se establezcan claramente los principios de contabilidad analítica con arreglo a los cuales se mantienen las cuentas separadas.

Las exigencias generales en materia de transparencia se aplican a los organismos de radiodifusión, como recuerda el quinto considerando de la Directiva 2000/52/CE. Las nuevas obligaciones se aplican a los organismos públicos de radiodifusión, en la medida en que se beneficien de ayudas estatales y estén encargados de la gestión de un servicio de interés económico general, y para los cuales las ayudas no se hayan fijado por un período apropiado con arreglo a un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio. La obligación de llevar cuentas separadas no se aplica a los organismos públicos de radiodifusión cuyas actividades se circunscriban al suministro de servicios de interés económico general y que no ejerzan actividades fuera del ámbito de aplicación de dichos servicios.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

En el sector de la radiodifusión, la separación de cuentas no plantea ningún problema particular por el lado de los ingresos, pero puede resultar difícil o incluso inviable por el de los costes. Esto obedece al hecho de que, en el sector de la radiodifusión, los Estados miembros pueden considerar que toda la programación de los operadores se incluye en la misión de servicio público, pero admiten su explotación comercial. Esto es, actividades diferentes comparten en gran medida las mismas fuentes de financiación.

Por estos motivos, la Comisión considera que, en el lado de los ingresos, los operadores de radiodifusión deben presentar un informe detallado sobre las fuentes y cuantía de todos los ingresos derivados de la realización de actividades distintas del servicio público.

En el lado de gasto, deben determinarse con claridad los costes específicos de las actividades ajenas al servicio público. Además, "siempre que los mismos recursos –personal, equipo, material fijo, etc.– se utilicen para llevar a cabo tareas de servicio público y tareas ajenas al mismo, sus costes deben asignarse a partir de la diferencia en los costes totales para la empresa con y sin actividades de servicio público".

Esto implica que, contrariamente al planteamiento generalmente empleado en otros servicios públicos, los costes enteramente atribuibles a actividades de servicio público y que al mismo tiempo benefician también a actividades comerciales no tienen por qué repartirse entre ambas actividades, sino que pueden asignarse íntegramente al servicio público. Éste podía ser el caso, por ejemplo, de los precios de coste de un programa emitido dentro de la misión de servicio público, pero también vendido a otros operadores. El principal ejemplo, sin embargo, sería el de la

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

audiencia, que se genera tanto para cumplir la misión de servicio público como para vender espacios publicitarios. Una distribución exhaustiva de los costes entre ambas actividades podría resultar arbitraria y carecer de sentido. Sin embargo, la asignación de costes desde el punto de vista de la transparencia de cuentas no debe confundirse con la recuperación de costes a la hora de definir políticas de precios.

Proporcionalidad

Al realizar la prueba de proporcionalidad, la Comisión parte del principio de que dicha financiación suele ser necesaria para que la empresa en cuestión pueda asumir sus obligaciones de servicio público. No obstante, para superar esta prueba, es preciso que las ayudas estatales no sobrepasen los costes netos derivados de la función de servicio público, teniendo asimismo en cuenta los demás ingresos directos o indirectos procedentes de dicha función. Por lo tanto, el beneficio neto que las actividades no de servicio público obtienen de la actividad de servicio público se tendrá en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad de la ayuda.

Por otra parte, podía haber falseamientos del mercado, los cuales no son necesarios para el cumplimiento de la misión de servicio público. Un operador de servicio público, en la medida en que su lucro cesante se compense por la ayuda estatal, podría, por ejemplo, tener interés en provocar una caída de los precios en el mercado de la publicidad a fin de reducir los ingresos de sus competidores. Este comportamiento por parte de un organismo público de radiodifusión, en caso de demostrarse, no

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

podría considerarse inherente a la misión de servicio público que se le ha encomendado. Cuando un organismo público de radiodifusión reduce los precios del mercado publicitario por debajo de lo necesario a fin de recuperar los costes de una actividad aislada, que un operador comercial eficaz, en situación similar, tendría por lo general que recuperar, tal práctica pone de manifiesto una sobrecompensación de las obligaciones de servicio público y, en cualquier caso, afecta "a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado ...contrario al interés común", infringiendo, por tanto, el Protocolo.

Por consiguiente, a la hora de realizar la prueba de proporcionalidad, la Comisión estudiara si puede o no justificarse un falseamiento de la competencia debido a la ayuda dada para satisfacer la necesidad de prestar el servicio público definido por el Estado miembro y proveer su financiación. En su caso, la Comisión tomará medidas con arreglo a otras disposiciones del Tratado.

En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta que, en la medida en que una ayuda estatal sea necesaria para poder asumir una obligación de servicio público, el sistema en su conjunto podría también tener como efecto positivo mantenimiento de una oferta alternativa en algunos de los mercados de referencia. No obstante, este efecto tiene que contrastarse con los posibles efectos negativos de la ayuda en el sentido de impedir el acceso de otros operadores a estos mercados, reforzando así una estructura más oligopolística del mismo, o llevar a un posible comportamiento contrario a la competencia de los operadores de servicio público en los mercados de referencia.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

La Comisión tendrá asimismo en cuenta las dificultades a que se enfrentan los pequeños Estados miembros a la hora de obtener los fondos necesarios a través de un canon, en caso, por ejemplo, de que los costes per cápita del servicio público sean más elevados.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

X.3. Interpretación de las normas por los Tribunales de la CE.

En el epígrafe anterior, señalamos que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva "Televisión sin fronteras" y la Comisión, por su parte, la Directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas. Y que estas normas se interpretan con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia.

Apuntamos también que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal, el artículo 86 constituía una excepción que debía interpretarse de manera restrictiva. El Tribunal ha precisado que para que una medida pueda beneficiarse de esta excepción, es necesario que se reúnan las siguientes condiciones:

- ◆ 1: El servicio en cuestión debe ser un servicio de interés económico general y estar definido claramente como tal por el Estado miembro (definición).
- ◆ 2: La empresa en cuestión debe haber sido encargada explícitamente por el Estado miembro del suministro de dicho servicio (misión, es decir, encargo).
- ◆ 3: La aplicación de las normas de competencia del Tratado (en este caso concreto, la prohibición de las ayudas estatales) debe obstaculizar el cumplimiento de las tareas específicas asignadas a la empresa y la excepción a dichas normas no debe afectar al desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés de la Comunidad (criterio de proporcionalidad).

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

Traemos aquí a colación dos importantes sentencias de los últimos años sobre casos concretos de financiación de servicios públicos. En primer lugar, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 10 de mayo de 2000, que anula la Decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1996 sobre la financiación por la República Portuguesa de la RadioTelevisión Portuguesa (RTP).

La Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas (en adelante, la Decisión) había desestimado la denuncia interpuesta en 1993 por SIC (Sociedade Independente de Comunicação, S.A.), una compañía que explota una de las principales cadenas privadas de televisión en Portugal, contra el sistema de financiación de las cadenas explotadas por RTP, con el objeto de que declarase, por un lado, que determinadas medidas adoptadas por la República Portuguesa a favor de RTP eran incompatibles con el mercado común (actual artículo 87 del Tratado CE) y, por otro, que la falta de notificación previa de las ayudas denunciadas supuso la infracción del artículo 93 (actualmente, artículo 88).

La Decisión argumentaba que las ayudas “se destinaban a financiar los gastos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público que no incumben a las cadenas privadas de televisión”. Más aún que “la ventaja financiera derivada de estas transferencias no sobrepasó lo estrictamente necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público”. De ahí que la Decisión concluyera que “no albergaba duda alguna sobre la transparencia del sistema de financiación de los gastos propios de las obligaciones de servicio público”.

La demandante recurrió en 1997 ante el Tribunal de Primera Instancia que en la sentencia precisó que “en la medida en que la Comisión

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

declaró en su Decisión que RTP se ve favorecida por un 'ventaja financiera' derivada del pago de las dotaciones financieras consideradas, las cuales pueden falsear la competencia existente con lo demás operadores de televisión, la procedencia de su apreciación, en virtud de la cual estas medidas no constituyen ayudas de Estado, plantea, cuando menos, importantes dificultades". Y "el hecho de que, en virtud de la Decisión, la concesión de dichas dotaciones tenga por único objeto compensar los costes adicionales de las obligaciones de servicio público asumidas por RTP no puede excluirlas de las calificación de ayudas con arreglo al artículo 92 (ahora, 87) del Tratado".

El Tribunal entiende además que, por las dificultades antes señaladas, se hacía necesario la incoación del procedimiento previsto en el artículo 93.2 del Tratado (debiendo hacer informado previamente de su posición a la denunciante y suspendiendo las ayudas cautelarmente) por cuanto no estaba acreditada la compatibilidad de estas dotaciones con el mercado común".

Además de que la Comisión ignoró en su Decisión las dificultades que planeaba el análisis sobre si se trataba de ayudas incompatibles con el mercado común y tampoco declaró la compatibilidad de las mismas, debía, según el Tribunal, haber iniciado el procedimiento previsto en el artículo 93 citado, con el fin de verificar, tras los dictámenes necesarios, la procedencia de su apreciación.

Al no haber estado precedida por tal procedimiento, "y sin que proceda pronunciarse sobre los otros motivos y pretensiones de la demandante, el Tribunal de Primera Instancia entiende que debe anularse la Decisión, en la que parte que se refiere a las medidas adoptadas por el Estado portu-

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

gués a favor de la RTP, consistentes en dotaciones financieras abonadas en concepto de indemnizaciones compensatorias, exenciones fiscales, facilidades de pago para la utilización de la red de teledifusión y en un aplazamiento de una deuda derivada del impago de cotizaciones de Seguridad Social, junto con la exención de los intereses de demora”.

Por otro lado y tiempo, en segundo lugar, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 24 de julio de 2003, en el asunto prejudicial C-280/00, de la empresa alemana Altmark Trans, se decide que “una compensación financiera que representa únicamente la contrapartida de obligaciones de servicio público impuestas por los Estados miembros no reúne las características propias de una ayuda de Estado”.

El litigio había nacido por unas licencias y subvenciones para el transporte de viajeros por autocar concedidas a Altmark Trans y recurridas por otra empresa de la competencia alegando que Altmark Trans no era una empresa económicamente viable, puesto que no habría podido subsistir sin las subvenciones que recibía y, por tanto, la concesión de las licencias era ilegal.

El Tribunal de Justicia recuerda que, “según reiterada jurisprudencia, para que una intervención estatal pueda calificarse de ayuda de Estado en el sentido del Tratado CE debe poder considerarse una “ventaja” concedida a la empresa beneficiaria que ésta no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado”. El Tribunal señala que en este caso no existe tal “ventaja” cuando una intervención financiera estatal debe considerarse una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para la ejecución de obligaciones de servicio público.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

X. Doctrina comunitaria sobre los sistemas públicos de radiodifusión.

No obstante, advierte el Tribunal, deben cumplirse cuatro requisitos para que, en un caso concreto, tal compensación no constituya una ayuda de Estado:

- A) La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones deben estar claramente definidas.
- B) Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente.
- C) La compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.
- D) Cuando la elección de la empresa se haya realizado fuera del marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de compensación debe calcularse sobre la base de un análisis que los costes que una empresa de transporte media habría soportado (teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones).

SEGUNDA PARTE:

El marco financiero.

**XI. Un modelo económico y financiero
para España.**

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.**XI.1. Déficit y deuda de las televisiones públicas.**

Los Presupuestos de los entes públicos de radio y televisión de España para 2003 ascendieron a casi 3.000 millones de euros (1.500 millones de RTVE y 1440 millones de las Autonómicas). Los ingresos por publicidad al cierre de ese ejercicio totalizaron 1.044 millones de euros (697 millones de RTVE y 347 millones de los entes públicos autonómicos). Las subvenciones recibidas del Estado y de las Comunidades Autónomas, según los presupuestos, alcanzaron los 736 millones de euros (658 millones fueron para los entes autonómicos, de los que 528 millones de euros eran directamente subvenciones para la explotación y, el resto, aportaciones y subvenciones de capital). La cobertura de los Presupuestos se completó con otros ingresos de explotación y con la apelación a la deuda, generalmente avalada por el Estado, en el caso de la RTVE, y por los Gobiernos autonómicos.

Este sistema de financiación de las televisiones públicas en España es el que ha determinado que la deuda acumulada por los déficits anuales de las televisiones públicas se cifre en 2004, según las estimaciones de los propios entes y empresas públicas, en 8.620 millones de euros, desagregados entre:

- 6.890 millones de euros de RTVE.
- 1.000 millones de euros de la Corporación Catalana de Radio y Televisión, CCRTV (según reveló su director general, Joan Majó, en una conferencia pronunciada en ESADE. Diario Expansión, 27/5/2004).
- 520 millones de euros de la Radio y Televisión Valenciana, RTVV (Diario Cinco Días, 25/5/2004).

XI. Un modelo económico y financiero para España.

- 150 millones de euros de la Radio y Televisión de Madrid (RTVM).
- 60 millones de euros que totalizan la deuda de los entes públicos de Andalucía, Galicia y País Vasco (RTVA, RTVG y EITB).

DEUDA ACUMULADA POR LOS ENTES PÚBLICOS	
DE RADIO Y TELEVISIÓN EN ESPAÑA. Junio 2004. Millones euros	
RTVE	6.890 (*)
CCRTV	1.000
RTVV	520
RTVM	150
RTVA, RTVG Y EITB	60
TOTAL	8.620

* Estimación para el final del ejercicio de 2004.

Fuente: Elaboración propia con información de los Entes Públicos.

Los déficits y la deuda acumulada por las televisiones públicas en nuestro país tienen una incidencia real en las Cuentas Públicas del Reino de España en cuanto suponen un pasivo encubierto, aunque no figure, ejercicio tras ejercicio, en la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado que fiscaliza la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

El Avance de la actuación presupuestaria del Estado en 2003 ofrecido por la IGAE ilustra sobre los efectos de la deuda acumulada por las televisiones públicas y ayuda a valorar, en nuestra investigación, el alcance que tiene para las Cuentas Públicas cualquier propues-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

ta o decisión que se adopte sobre la financiación del servicio público de televisión en España.

En primer, la IGAE recoge información publicada por Eurostat¹, en marzo de 2004, con los datos de déficit público y deuda pública transmitidos por los Estados miembros de la Unión Europea, según los Reglamentos vigentes del Consejo y de la Comisión Europea.

Hay que señalar, primero, que el término de déficit o superávit público corresponde al concepto de necesidad o capacidad de financiación del sector de las Administraciones públicas (Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de Seguridad Social), conforme a los criterios establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95).

En el ejercicio de 2003, los doce países de la zona euro (Grecia se incorporó a partir de enero de 2001) registraron, en conjunto, un déficit equivalente al 2,7% del PIB, ratio que supone un incremento de 0,4 puntos del PIB respecto al nivel del año 2002. En el cálculo global para los quince Estados miembros de la Unión Europea (UE-15), se obtuvo un déficit del 2,6% del PIB, superior en 0,6 puntos del PIB al registrado durante el año anterior.

De los quince, once países registraron distintos niveles de empeoramiento en el saldo de sus cuentas públicas con relación al PIB. Los déficits más elevados en 2003, situados por encima del nivel de referencia del 3% establecido como límite en el Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo, han sido los presentados por Francia, con un 4,1%, Alemania, con un 3,9%, y Reino Unido, que duplica el nivel del ejercicio

¹ Oficina Estadística de las Comunidades Europeas.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

de 2002 y alcanza el 3,2% del PIB. En el límite del 3% del PIB, se encuentra Países Bajos, tras un aumento del saldo negativo de sus cuentas públicas de 1,1 puntos durante 2003. Por debajo del nivel de referencia pero superando la media comunitaria está Portugal con un déficit equivalente al 2,8% del PIB.

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS PAÍSES DE LA UE*						
(En porcentaje del PIB)	1998	1999	2000	2001	2002 (P)	2003 (A)
Alemania	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,5	-3,9
Austria	-2,5	-2,3	-1,5	0,2	-0,2	-1,1
Bélgica	-0,7	-0,4	0,2	0,5	0,1	0,2
Dinamarca	1,1	3,3	2,6	3,1	1,7	1,5
ESPAÑA	-3,0	-1,2	-0,9	-0,4	0,0	0,3
Finlandia	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,3
Francia	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1
Grecia	-2,5	-1,8	-2,0	-1,4	-1,4	-1,7
Irlanda	2,3	2,4	4,4	1,1	-0,2	0,2
Italia	-3,1	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4
Luxemburgo	3,1	3,5	6,3	6,3	2,7	-0,1
Países Bajos	-0,8	0,7	2,2	0,0	-1,9	-3,0
Portugal	-3,2	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8
Reino Unido	0,2	1,0	3,8	0,7	-1,6	-3,2
Suecia	2,3	1,5	5,1	2,8	0,0	0,7
ZONA EURO	-2,3	-1,3	0,2	-1,6	-2,3	-2,7
UE- 15	-1,7	-0,7	1,0	-1,0	-2,0	-2,6

(P) Provisional • (A) Avance • (*) De acuerdo con los criterios establecidos en el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

Fuente: 1998. Eurostat and DG ECFIN. DATA POCKET BOOK, julio-agosto 2003.
 1999: EUROSTAT. News Release 106/2003, de 15 de Septiembre de 2003.
 2000-2003: EUROSTAT. News Release 38/2004, de 16 de marzo de 2004.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Por debajo del déficit medio de la Unión Europea, con saldos negativos, se encuentran cuatro países: Italia, con un 2,4% del PIB; Grecia, con un 1,7%; Austria, con el 1,1%; y Luxemburgo que ha presentado por vez primera en 2003 una cifra de déficit equivalente al 0,1% del PIB, lo que supone una caída de 2,8 puntos del PIB, la mayor de la Unión Europea, respecto al superávit registrado en 2002 de un 2,7%.

Los seis países restantes han registrado distintos niveles de superávit durante 2003. Así, con un 0,2% del PIB están Bélgica e Irlanda; España ha obtenido un superávit equivalente al 0,3% y Suecia del 0,7%. Los más elevados han sido Dinamarca con 1,5% y Finlandia que ha cerrado sus cuentas con un superávit del 2,3% del PIB, si bien en este caso hay que señalar que ha registrado un retroceso de 2,0 puntos respecto al ejercicio de 2002 en que obtuvo un superávit del 4,3% del PIB.

La evolución negativa en los tres últimos años con relación a los niveles de superávit registrados en el ejercicio de 2000 se explica, en gran parte, según Eurostat, por el efecto de los ingresos obtenidos por la venta de licencias de telefonía móvil (UMTS) llevada a cabo durante el año 2000 en siete países (Alemania, Reino Unido, Italia, Países Bajos, Austria, Portugal y España), y cuya incidencia total en los datos de ese año fue del 1,0% del PIB en la zona euro y del 1,3% en UE-15.

En cuanto a la deuda pública (valor nominal de las obligaciones brutas del sector de las Administraciones Públicas pendientes a final de año, excepción de activos financieros en manos de éstas), aumentó con relación al PIB 1,2 puntos en la zona euro, hasta alcanzar el 70,4%; y 1,5 puntos en la zona UE-15, llegando al 64%. España, con un 50,8% al cierre de 2003 (rebajada desde el 54,6% de 2002), presenta uno de los niveles más bajos con Irlanda, Reino Unido, Finlandia, Dinamarca y Suecia.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Mientras, países como Italia (106,2%), Grecia (102,4%), Bélgica (100,5%), Austria (65%), Alemania (64,2%) y Francia (63%) rebasan el límite del 60% del PIB que se toma como referencia.

Centrándonos en España, el avance de los resultados económicos obtenidos por el sector Administraciones públicas en el ejercicio 2003 da como resultado una capacidad de financiación, superávit en términos de la Contabilidad nacional, de 2.574 millones de euros, lo que supone por vez primera presentar un saldo positivo en las cuentas públicas para el conjunto del sector. Con relación al PIB estimado para 2003, la cifra de superávit público representa el 0,3% de dicha macromagnitud, ratio que supone una mejora de tres décimas del PIB respecto al resultado alcanzado durante el ejercicio anterior que registró un déficit de 314 millones de euros.

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (En millones de euros)						
SUBSECTORES	1998	1999	2000	2001	2002 (P)	2003 (A)
Administración Central	-12.546	-6.082	-5.835	-4.248	-3.704	-2.652
• Estado	-13.169	-6.538	-5.592	-3.956	-3.420	-2.117
• Organismos de la Administración Central	623	456	-243	-292	-284	-535
Comunidades Autónomas	-2.009	-959	-2.828	-3.356	-1.735	-1.322
Corporaciones Locales	173	0	594	-219	-616	-547
Administraciones de Seguridad Social	-1.637	407	2.699	5.386	5.741	7.095
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-16.019	-6.634	-5.370	-2.437	-314	2.574

(P) Provisional • (A) Avance

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Desde el punto de vista institucional, la obtención de un superávit en las cuentas públicas del sector durante 2003 se ha producido, fundamentalmente, como consecuencia de los resultados de las Administraciones de Seguridad Social que han registrado un superávit equivalente casi al 1% del PIB. Asimismo, hay que señalar la incidencia positiva de la reducción del déficit del Estado en 0,2 puntos del PIB, hasta presentar en 2003 una necesidad de financiación equivalente al 0,3% del PIB. Por otro lado, la información de avance relativa al subsector de las Comunidades Autónomas, disponible para 2003, indica la obtención de un resultado negativo equivalente al 0,2% del PIB, lo que supone mantener el nivel de déficit registrado en el ejercicio de 2002.

La necesidad de financiación obtenida por el Estado en 2003 ha sido de 2.117 millones de euros, cifra que supone una reducción del 38,1% con relación al déficit de 3.420 millones de euros registrado en 2002, evolución que ha supuesto, en términos relativos respecto al PIB, una caída de 0,2 puntos, al pasar del 0,5% al 0,3% en 2003.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (En porcentaje del PIB)						
SUBSECTORES	1998	1999	2000	2001	2002 (P)	2003 (A)
Administración Central	-2,4	-1,1	-1,0	-0,7	-0,5	-0,4
• Estado	-2,5	-1,2	-0,9	-0,6	-0,5	-0,3
• Organismos de la Administración Central	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Comunidades Autónomas	-0,4	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Administraciones de Seguridad Social	-0,3	0,1	0,4	0,8	0,8	1,0
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-3,0	-1,2	-0,9	-0,4	0,0	0,3
PIB utilizado (millones de euros)	527.975	565.419	609.734	653.289	696.208	743.046

(P) Provisional • (A) Avance

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Con estas cifras, cabe preguntarse qué incidencia tiene la deuda acumulada por las televisiones públicas en el déficit y en la deuda del Reino de España. Y hay que señalar, en primer término, que la deuda acumulada por RTVE representa un porcentaje muy próximo al 0,9 del PIB, tanto si se referencia al final del ejercicio 2003 como a la estimación de cierre del 2004. Esto significa un déficit público oculto (pero real) que, en el momento en que la deuda fuera asumida por el Estado, elevaría su déficit en casi un punto. Y que, en todo caso, incrementa la deuda pública de España (reflejada por Eurostat) en dicha cifra.

En todo caso, el déficit anual de explotación de la RTVE (algo más de 600 millones de euros) aportaría casi una décima (0,1) cada ejercicio al déficit público del Estado español, si fuera contabilizada en este indicador. El Presupuesto actual de RTVE refleja el resultado de la explotación.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

PRESUPUESTO DE RTVE (EN MILES DE EUROS)			
	AÑO 2004	AÑO 2003	VARIACIÓN %
GASTOS			
■ Aprovisionamientos	460.000	383.592	19,92
■ Servicios exteriores	335.000	332.963	0,61
■ Tributos	3.492	2.431	43,64
■ Gastos de personal	458.747	440.396	4,17
• Sueldos y salarios	352.902	339.725	3,88
• Seguridad Social	95.165	91.310	4,22
• Indemnizaciones	1.208	1.167	3,51
• Aport. Sist. Pensiones	6.190	5.090	21,61
• Otros	3.282	3.104	6,73
■ Amortizaciones	43.825	42.151	3,97
• Inmateriales	2.900	2.455	18,13
• Materiales	40.925	39.696	3,10
■ Total gastos operativos	1.301.064	1.201.533	8,28
■ Gastos financieros	256.726	298.207	- 13,91
• Obligaciones y bonos	186.960	188.570	- 0,85
• Préstamos	60.328	100.208	- 39,80
• Diferencias neg. de cambio	34	25	36
• Otros	9.404	9.404	0
■ TOTAL GASTOS	1.557.790	1.499.740	3,87
INGRESOS			
■ Ventas	840.000	759.692	10,57
■ Subvenciones	82.100	82.429	- 0,40
• Del Estado	78.000	75.000	4,00
• Otras	4.100	7.429	- 44,81
■ Otros ingresos de gestión	12.600	9.504	32,58
■ Total ingresos operativos	934.700	851.625	9,75
■ Ingresos financieros	10	1	900,00
■ TOTAL INGRESOS	934.710	851.626	9,76
■ Resultado	- 623.080	- 648.114	3,86

Fuente : Elaboración propia con datos del Ente Público RTVE.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la deuda acumulada por los Entes Públicos de Radio y Televisión autonómicos (1.730 millones de euros) representa un 0,23% del PIB, que elevaría a casi medio punto el déficit público de las CC.AA. (desde el 0,2% que anotó la 'necesidad de financiación' de las mismas en 2003, según la IGAE), en el momento en que fuera asumida por las Haciendas respectivas.

El déficit anual de explotación de los Entes Públicos de Radio y Televisión autonómicos (estimado en 250 millones de euros), junto al importe de las subvenciones de explotación recibidas (528 millones de euros, como apuntamos antes), elevarían el déficit público de las CC.AA. en 0,1 puntos.

En conjunto, pues, la deuda acumulada por los Entes Públicos de Radio y Televisión en España, que el Estado no contabiliza como déficit público, representa un 1,1% del PIB.

Por otra parte, las subvenciones del Estado y las CC.AA. a la explotación para las Radios Televisiónes públicas en 2003 (600 millones de euros), más los déficits anuales totales (850 millones), dan como resultado un coste anual real de las Radios y Televisiónes públicas para el Reino de España de 1.450 millones de euros (un 0,2% del PIB). Cualquier decisión que afectara a los ingresos de estos Entes públicos (por ejemplo, la prohibición o reducción de la publicidad) alteraría la cuenta de resultados de los mismos, y, por consiguiente, en el modelo financiero actual, rebus sic stantibus, la carga para las cuentas públicas del Estado y las CC.AA.

En cualquier caso, el Estado no podría ya seguir 'escondiendo' el déficit de RTVE al tener que integrar sus operaciones en el Sector Admi-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

nistraciones Públicas, de acuerdo con los criterios establecidos por el SEC-95 (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales), como advirtiera José Barea², catedrático emérito de la Universidad Autónoma de Madrid, que fue director de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno en 1996-97. Barea sostiene que el Estado ha venido encubriendo el déficit real de RTVE al no consignar en el Presupuesto del Estado subvención en cuantía adecuada para financiar los programas de servicio público. Ese déficit se cifraría cada año, según esta argumentación, en la cuantía del gasto total (1.500 millones de euros, aproximadamente, en 2003) no cubierta por los ingresos publicitarios (casi 700 millones de euros, en 2003, como vimos) y la constante escasa subvención pública recibida por RTVE en cada ejercicio (82,5 millones de euros en 2003).

En enero de 2004, el ministro de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, anunció que "en el saldo de la deuda de las Administraciones públicas españolas se incorpora la deuda de RTVE, no porque sea asumida por el Estado, sino porque Televisión Española pasa a formar parte de las Administraciones Públicas desde el punto de vista de la Oficina estadística europea, Eurostat. La deuda sigue siendo de RTVE, con las mismas garantías que tenía antes, pero aparece ya reflejada en los saldos de deuda de este año, lo que no viene a distorsionar nuestra situación de deuda, que en 2003 se situará en el 51% del PIB"³.

La solución que se dé al problema de la deuda constituye una de las incógnitas del futuro inmediato de RTVE y será clave para despejar su horizonte empresarial. La Administración Central ha venido estudiando durante 2003 las alternativas posibles, con las fórmulas y consecuencias de cada una de ellas para las cuentas públicas del Estado. El presidente

² Diario Cinco Días, 15-XI-2003, y La Razón, 7-VIII-2003.

³ ABC, 10/01/2004.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Ignacio Ruiz-Jarabo, anticipó en una declaraciones públicas⁴ que las posibilidades iban desde la asunción de la deuda total por el Estado de una sola vez a su amortización (el principal y la carga de la misma) durante un número de años predeterminado. En esta última hipótesis, cabe, según la SEPI, la titulación de esta deuda⁵, habilitando un "ingreso específico" (que recuerda, a nuestro juicio, el modelo aplicado para la moratoria nuclear, aunque no haya analogía alguna entre ambos supuestos) para atender los vencimientos, o bien directamente con cargo a los Presupuestos del Estado en cada ejercicio. Cabría también una combinación de los dos últimos supuestos.

Hay que advertir que cualquier decisión sobre condonación o asunción de la deuda de RTVE por parte del Estado debería ser acorde con la normativa comunitaria sobre ayudas estatales (artículo 87.1 del Tratado CE), analizada en el Capítulo anterior, de manera que no se interpretara por la Comisión Europea como ayuda que pudiera "falsear la competencia".

El presidente de la SEPI no descartaba, asimismo, que la deuda pudiera quedar en RTVE, asumiendo ésta, como hasta ahora, la carga de la

⁴ Diario Cinco Días, 24/X/2003.

⁵ La titulación se reguló por primera vez en España en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, del Mercado Hipotecario, que permitía a las entidades de crédito emitir bonos y cédulas hipotecarias garantizados con créditos hipotecarios. La Ley 3/1994, de 14 de abril, que incorporaba al Derecho Español la Segunda Directiva Bancaria, extendía el régimen jurídico de la titulación hipotecaria a otros créditos sin garantía hipotecaria. Más tarde, la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 permitió al Ministro de Economía conceder avales en garantía de los valores emitidos por fondos de titulación de activos, con el fin de ayudar a la promoción de actividades económicas. Un cambio sustancial del marco legal se produjo a finales de 1994 con la ley de ordenación del sistema eléctrico nacional que estableció la moratoria nuclear, que convirtió a los titulares de los proyectos afectados, para compensarles por las inversiones y el coste financiero soportado, en acreedores de un coste específico a incluir en la factura girada al usuario final del suministro eléctrico por un plazo de 25 años. Finalmente, los créditos y préstamos comerciales sin garantía hipotecaria fueron objeto de titulación con la aprobación del Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, que amplía el ámbito de los activos susceptibles de cesión a un fondo de titulación.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

misma pero con una transferencia específica de los Presupuestos del Estado, o bien creando un "ingreso específico" (que podría ser alguna modalidad impositiva o un recargo sobre un algún tributo existente).

Como apuntamos en el Capítulo IX.1.3, la hipótesis de la privatización parcial de TVE aparece también en el escenario de las soluciones. Así lo señalaba el Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Angel Fernández Ordóñez, en mayo de 2004, cuando subrayaba que el objetivo del Gobierno es "la estabilidad presupuestaria, pero también que el gasto público no crezca a lo largo del ciclo en relación al PIB". Y señalaba a TVE como uno de las partidas de gasto que deben bajar. "Hay que explorar todas las posibilidades y entre ellas no hay que descartar la privatización de parte de la televisión. El sector público sólo debe financiar una televisión de calidad. Una televisión pública de calidad, con unas subvenciones públicas relativamente controladas, funciona y no cuesta demasiado dinero". Y, sobre el saneamiento de la deuda, añadía: "Si realmente sabemos que ya no vamos a pagar nada, no hay problema en sanear la deuda"⁶.

Declaraciones del Secretario de Estado de Hacienda que demuestran, a juicio del autor de esta Tesis doctoral, escaso rigor ("no vamos a pagar nada") o falta de conocimiento ("una televisión pública de calidad no cuesta demasiado dinero") de la realidad empresarial televisiva y, en concreto, de la RTVE.

⁶ EL PAÍS, 10/05/2004.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

XI.2. Condiciones para la financiación pública.

Coincidimos con Garnham y Locksley⁷ en que “el modo y nivel óptimo de financiación es de orden estrictamente político para cada sociedad”.

A pesar de que existen muchas actividades y áreas críticas para garantizar a largo plazo la viabilidad y el cumplimiento de su misión por las televisiones públicas, quizás la más determinante sea el modelo apropiado de financiación. A lo largo de la investigación que hemos desarrollado en esta Tesis, hemos constatado cómo el modelo de financiación se constituía como un elemento clave del resultado de cada televisión pública. A nuestro juicio, el modelo de financiación más adecuado para una televisión pública es aquel que cumpla los siguientes requisitos generales:

- Que sea suficiente y acompasado a los costes reales de la empresa para mantener una buena posición en el mercado que afiance el papel crucial que deben desempeñar las televisiones públicas en la nueva ecología de los medios de comunicación.
- Que sea lo más independiente posible de decisiones gubernamentales y de otras influencias (limitando la publicidad).
- Que sea estable y predecible a medio plazo.
- Que sea equitativo y fiscalmente no regresivo.

En parecidos términos se pronuncia un informe de la UNESCO⁸, cuando señala que las empresas públicas de televisión requieren una fi-

⁷ N. Garnham y G. Locksley. L' économie de la radiotélévision. La Documentation Française, vol. III. París. 1989.

⁸ La Radio y la Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo? Documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión. Mayo de 2000.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

nanciación sustancial, independiente, previsible y equitativa. Sustancial para hacer contrapeso al servicio de televisión comercial; independiente de las presiones políticas o mercantilistas; previsible para garantizar estabilidad y continuidad; y equitativa para evitar las controversias.

Muchas entidades públicas de televisión se rigen, como hemos visto, por vinculantes documentos programáticos firmados con la Administración competente, llamados 'Cartas' (Suiza, Australia), 'Cartas' y 'Licencias' (Reino Unido, con la Royal Charter y la Licence and Agreement, de la BBC), 'Contratos de Gestión' y/o 'Contratos de Dirección' (Bélgica), 'Contrato de Concesión' (Portugal) o 'Contratos-Programa' (Francia, ligado al canon, Cataluña, País Vasco), que determinan la misión, función y cometidos de servicio público que debe cumplir el operador.

Creemos que este es el modelo idóneo en el entorno económico, social y jurídico de hoy. Para España, la fórmula del Contrato-programa nos parece acertada, una vez definido y encargado el servicio público y preestablecido el nivel de gasto público que el Estado está dispuesto a soportar para financiar las televisiones públicas.

Como dice Miaja⁹, "en la búsqueda de un nuevo modelo de financiación, aparecen problemas relacionados con la aceptación social al establecimiento de un canon semejante al que existe en otros países europeos. El centro de atención se traslada a un discurso sobre el medio idóneo para la prestación del servicio, a través del mercado o a través del presupuesto. Los dos polos del debate son los siguientes:

- ◆ 1: Financiación a través del mercado para las actividades desarrolladas en régimen mercantil.

⁹ Miguel Miaja Pol. Criterios presupuestarios y autofinanciación de la Radiotelevisión Española, en Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas. Pag. 126. Edita: Ente público RTVV.1991.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

- ◆ 2: Financiación pública a través del presupuesto, instrumentada mediante la fórmula del contrato-programa para las actividades de servicio público que no se desarrollan en régimen de explotación mercantil”.

Y explica que “frente a los mecanismos tradicionales de la subvención indiscriminada por el importe de los costes de prestación del servicio, la técnica presupuestaria del contrato-programa pone el acento en la necesidad de asignar un valor social a ese servicio, valor que actúa como sustitutivo del precio de mercado para aquellos servicios que, por estar destinados a atender necesidades de carácter social, su prestación se realiza sin atender a criterios de mercado. Es la formalización de un compromiso entre la sociedad, representada por el Estado, y la entidad que organiza la producción del servicio”¹⁰.

El ya citado documento del Consell de l’Audiovisual de Catalunya defiende también esta fórmula, con la siguiente argumentación: “ El contrato-programa es un mecanismo utilizado en las relaciones entre los entes públicos y su Administración matriz, especialmente con el fin de comprobar la utilización adecuada de los recursos asignados presupuestariamente. Sin embargo, esta vertiente economicista de la figura se ha ido ampliando en cuanto a la función con el fin de alcanzar las mismas directrices de actuación del ente. En este sentido, el contrato-programa también puede cumplir una función estratégica por lo que respecta a la concreción de los objetivos inmediatos del ente y constituir el punto de referencia para comprobar su grado efectivo de cumplimiento.

¹⁰ Ibidem, pag. 120.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Hay que insistir, pues, en la oportunidad y la conveniencia de este instrumento, especialmente para dar transparencia a las exigencias comunitarias en cuanto a la financiación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, para realizar la tarea necesaria de identificar, con el grado de precisión suficiente, cuáles son los mecanismos para satisfacer el encargo de servicio público que debe cumplir la CCRTV y los compromisos que se adquieren para llevarlo a cabo, así como la forma de evaluar su cumplimiento. Todo ello sin perjuicio de las otras previsiones y criterios en relación con la programación de actividades comerciales y su financiación que también podría completar el contrato-programa. Lo cual también permitiría la inclusión en el contrato-programa del margen de maniobra y la limitación de compromisos que pueden ser asumidos por la televisión pública, por ejemplo en la constitución de holdings o en la participación en empresas de capital mixto¹¹.

Moragas (2001) justificaba también la elección, antes de que se aprobara en España la Ley 24/2001, en estos términos: "Las televisiones públicas en España, a diferencia de lo que ha sucedido en otros países europeos, no han recibido de forma lo suficientemente explícita el encargo de su misión como "servicio público". Los grandes principios enunciados en la legislación, todos ellos grandilocuentes y loables, no han tenido la necesaria concreción. Por esta razón, la definición de una misión específica y la consiguiente elaboración de un contrato programa se han convertido en una de las piezas claves de la reforma del sistema audiovisual que actualmente se reclama".

Es imprescindible, de acuerdo con los anteriores razonamientos, que el Contrato-programa sea preciso y rigurosamente cuantificado a

¹¹ Consell de l'Audivisual de Catalunya.
La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. Barcelona. 2001.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

través de los indicadores o parámetros que se estimen necesarios para evaluar el cumplimiento de la misión encomendada a la televisión pública. Con los modelos conocidos y nuestra propia experiencia propondríamos los siguientes:

◆ 1: Producción propia, fijada en un porcentaje mínimo de la parrilla de programación en cada periodo.

◆ 2: Diversidad de géneros en la programación, medida en número mínimo de horas dedicadas a los distintos géneros televisivos (informativos, variedades, ficción, divulgativos y documentales, educativos, infantiles, musicales, concursos, deportes, retransmisiones...).

◆ 3: Variedad de géneros por franjas, concretando un número de horas mínimo de determinados géneros en franjas horarias de alto consumo y, en general, la programación de la diversidad de géneros en los distintos segmentos temporales del día, para ajustarse a todos los hábitos y a todos los públicos.

◆ 4: Cantidad y diversidad informativa, medida por las horas mínimas de emisión de los distintos subgéneros y formatos informativos, que van desde los espacios diarios de Noticias hasta los debates, documentales, reportajes, entrevistas, etc.

◆ 5: Pluralismo político y social, que se debe objetivar en la presencia en pantalla de las representaciones de los diversos grupos sociales y políticos de la Comunidad, modulada por su 'significación' pero garantizando siempre el acceso de todos a la televisión pública.

◆ 6: Valores y mensajes cívicos, difíciles de cuantificar pero exigibles en todos los contenidos de la parrilla, y, en concreto, estableciendo

XI. Un modelo económico y financiero para España.

un número de programas asociados a ellos (democracia, derechos humanos, tolerancia, solidaridad, defensa del medio ambiente, ética, contra el racismo, el sexismo, la violencia, etc.).

◆ 7: Cuantía y diversidad de audiencia. La cuota de audiencia (share) debe ser también uno de los parámetros objetivo, sin que ello implique servidumbre alguna. Se exigirá asimismo, vinculado a la audiencia media, un objetivo de targets (públicos segmentados) para satisfacer los gustos de las mayorías y de las minorías, de modo que pueda sacrificar el share general a condición de llegar a públicos minoritarios que registran consumos más bajos.

◆ 8: Saturación publicitaria, que establezca en dígitos un techo infranqueable para la televisión pública, en beneficio de la propia programación y del respeto a las obras audiovisuales y al público.

◆ 9: Apoyo a la industria audiovisual. Un indicador muy importante, que se debe cuantificar en las horas (o en el número) de programas de contratación externa (técnicamente, producción financiada), series de ficción, otras producciones independientes y coproducciones (largometrajes, documentales, cortometrajes, TV-movies, animación,...) adquiridas o emitidas en un periodo, primando a las compañías productoras del ámbito territorial de la cadena.

◆ 10: Inversiones para el desarrollo de la Sociedad de la Información, la televisión digital terrestre y las telecomunicaciones, en la zona de cobertura de la cadena. Un parámetro clave en el entorno tecnológico actual. Las televisiones públicas tienen una función primordial para evitar la brecha digital que provocaría una 'dualización' social: una sociedad de inferricos e infopobres.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Antes de suscribir el Contrato-programa¹², el Estado (encarnado aquí en los Gobiernos y los Parlamentos) debe decidir cuánto está dispuesto a gastar/invertir en el servicio público de radiodifusión, una decisión que deberá tener en cuenta, por un lado, qué necesita de la televisión pública, y, por otro, qué nivel de esfuerzo fiscal está dispuesto a sufragar.

El nivel del gasto público destinado anualmente a las televisiones públicas debería ser función, a nuestro criterio, de las variables objetivas siguientes:

- PIB del país, nacionalidad o región.
- Población potencial a la que se presta el servicio.
- Extensión territorial, que condiciona los costes de transporte y difusión de la señal.

El PIB sería la variable macroeconómica de referencia y la población y superficie del ámbito de cobertura servirían como factores de corrección en el caso de las CC.AA. (en proporción inversa al PIB per cápita relativo y en proporción directa a la densidad demográfica relativa) para ajustar el gasto público comprometido.

Se deben tener muy en cuenta, a efectos de valorar las necesidades financieras del servicio público, los costes de oportunidad, según el planteamiento acuñado por Merola¹³, que compartimos, según el cual la financiación pública necesaria para la cobertura de los costes del servicio público "puede ser teóricamente estimada, aunque sea aproximativamente, sobre

¹² La Comunidad Autónoma de Andalucía abrió hace casi una década el debate sobre la aplicación de la modalidad del Contrato-programa a la prestación de servicios públicos, como abastecimiento de aguas, transporte, limpieza y otros suministros. En la ponencia original participó el profesor José Vallés Ferrer.

¹³ Massimo Merola. "Televisión pública y privada en Italia: financiación y normas comunitarias", en Muñoz Machado, S. (edit): Derecho Europeo del Audiovisual. Pag. 324. Madrid 1997.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

la base del 'coste de oportunidad' de las obligaciones típicas de tal servicio.

La ejecución de tales obligaciones conlleva, en primer lugar, una limitación de la libertad de elección de la programación, con la renuncia a algunas transmisiones de las llamadas lucrativas a favor de otras que lo son menos o no lo son en absoluto.

La pérdida de posibles ingresos publicitarios, estimada de forma objetiva sobre la base de la experiencia relativa a los índices de audiencia y de las cuotas habituales del mercado de spots publicitarios (por hora y tipo de programas), representa el coste de oportunidad de las obligaciones de servicio público".

Además del coste de oportunidad del servicio público, hay que tener en cuenta otros dos aspectos susceptibles de incidir negativamente sobre los resultados económicos de la televisión pública a la que se encomienda tal servicio. "El coste de realización de los programas, sobre todo, puede ser también un factor de cierta importancia para estimar la capacidad de beneficio de los concesionarios públicos de televisión. En efecto, las transmisiones realizadas exclusivamente por motivos de servicio público pueden tener un coste de producción superior en algunos casos a las transmisiones comerciales que reemplazan.

Existen también, y éste es el segundo elemento al que se hacía mención, obligaciones de servicio público que no se traducen en límites en la elección de la programación, sino en mayores costes de instalación y otros bienes de inversión. Nos referimos no tanto a la calidad de la transmisión, tanto en términos de emisión como de recepción de las señales (a este respecto no existe hoy gran diferencia entre las emisoras públicas y privadas de los Estados miembros), sino más bien a la cobertura de todo el territorio nacional"¹⁴.

¹⁴ Ibidem, pags. 326-327.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Para fijar el nivel de la financiación pública sería indispensable también dimensionar razonable y justamente a las empresas públicas de televisión. "La televisión pública, incluso comparándose con la televisión privada, y midiéndose en términos empresariales en el terreno de la competencia, debe encontrar márgenes económicos para perseguir sus específicos objetivos institucionales. Esta no fácil ecuación puede resolverse, como algunas televisiones públicas están intentando demostrar, operando en tres niveles:

- ◆ 1: Hacer más eficiente la organización de la empresa, reduciendo costes y aumentando la productividad;
- ◆ 2: Potenciar el rendimiento de los recursos financieros actuales.
- ◆ 3: Abrir nuevos sectores de intervención generando nuevos recursos"¹⁵.

En efecto, la televisión pública necesita explorar hoy nuevas fuentes de recursos, por ejemplo, asociados a todas las posibilidades de negocio que va a ofrecer la TDT, y sin descartar incluso entrar en el mercado de los canales de pago.

"La televisión pública no puede renunciar a esa vía de financiación (los canales de pago), que es una vía fundamental del futuro, aunque mantenga una primacía de los fondos públicos, y esos canales de pago deben ser orientados también en función de las necesidades de la propia televisión universal y gratuita; deben estar nutridos de programas que han tenido antes un estreno universal, tener una contabilidad

¹⁵ Richeri, 1994, Op. cit. Pag. 60.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

separada –que no mezcle y que no confunda la legitimidad misma del servicio público– y, en definitiva, demostrar sus beneficios para el sostenimiento de un concepto general de servicio público en la Era digital”¹⁶.

Contabilidad analítica

Para perfeccionar esta arquitectura sobre la financiación pública de la televisión pública que venimos construyendo, debemos insistir en la importancia de las normas comunitarias que exigen, como vimos por la Directiva 80/723/CEE, modificada por la 2000/52/CE, que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que, en toda empresa titular de derechos especiales o exclusivos, o encargada de un servicio de interés económico general, que reciba ayudas estatales en cualquiera de sus formas y que realice otras actividades:

- A) Las cuentas internas correspondientes a las distintas actividades estén separadas;
- B) todos los ingresos y gastos se consignen o asignen correctamente sobre la base de principios de contabilidad analítica aplicados de manera coherente y objetivamente justificables y
- C) se establezcan claramente los principios de contabilidad analítica con arreglo a los cuales se mantienen las cuentas separadas.

Las exigencias generales en materia de transparencia se aplican a los organismos de radiodifusión, como recuerda la Directiva 2000/52/CE, en la medida en que se beneficien de ayudas estatales.

¹⁶ Enrique Bustamante, en las Primeras Jornadas sobre “El impacto de las Nuevas Tecnologías en el futuro de la Radio y la Televisión”, celebradas en la RTVE en mayo de 2000.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Es necesario, por tanto, que la empresa pública de televisión se dote de un sistema de contabilidad adecuado que le permite ofrecer separadas las cuentas correspondientes al servicio público de las propias de las actividades comerciales.

Existen hoy ya poderosas herramientas informáticas que dan soportes a los modernos sistemas de información para la gestión, aplicando un modelo de gestión cuya arquitectura se configura en módulos como los vistos en el Capítulo IX al referirnos al Plan Marco de Viabilidad para la RTVE.

Estos sistemas de información deberán poner el acento, a nuestro criterio, en la contabilidad analítica por centros de costes, con el seguimiento de los costes de los programas y de la emisión.

Lo primero será establecer, en la empresa de televisión, Centros de Costes 'de producción' y 'de servicios'¹⁷. Proponemos, a los efectos de tener las cuentas separadas:

- ◆ 1: Centro de Costes de Producción propia de programas no calificados de servicio público (para los programas de producción externa o financiada, que se reciben 'llave en mano', bastaría cargar su coste total).
- ◆ 2: Centro de Costes de Servicios vinculados a la actividad comercial (sobre todo, la venta de publicidad, pero también la venta de derechos de programas, de imágenes, de retransmisión y de canales).

Será muy importante, previamente, precisar los criterios de imputación de los costes indirectos (o comunes), que pueden ser agrupados

¹⁷ Según se definen en el manual de 'Contabilidad para la dirección', pags. 262 y ss., de Fernando Pereira y otros. Ediciones Universidad de Navarra, S.A.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

por departamentos o áreas (Personal –operadores de cámaras, realizadores, operadores de sonido, administrativos–, Asistencia Técnica –cámaras, iluminación, grúas, suministro eléctrico...–, Instalaciones –platós, control de realización...–) si ello facilita el análisis a la hora de asignarlos al Centro de costes.

La propia experiencia personal de este doctorando demuestra que, en efecto, se pueden tener cuentas separadas en la empresa de televisión y, por tanto, ‘transparencia’ a los efectos de lo dispuesto por la normativa comunitaria. Hay ya herramientas informáticas avanzadas, como la citada SAP, que facilita mucho la contabilidad de costes. Basta introducir las instrucciones precisas sobre los costes fijos y variables, los costes directos e indirectos y el método de imputación.

En definitiva, concluimos, la financiación de una televisión pública vigorosa, alineada con el marco y la doctrina de la CE, responsabilizada de una misión trascendente para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, y preparada para mantener una sólida posición en el mercado, nos parece hoy incuestionable.

¿Quiere esto decir –se preguntaba, hace 20 años, Barberio—que la TV tradicional irá dirigida a las masas y la TV por cable o satélite sólo a algunas clases? Estableciendo una comparación con el mundo de los transportes, se afirma el principio según el cual el Estado tiene el deber de garantizar a la colectividad un servicio moderno de enlaces urbanos e interurbanos, por carretera y ferrocarril, independientemente de los medios privados de transporte de que disponga cada ciudadano, quien, según sus propias exigencias y disponibilidades, puede usar uno u otro medio”¹⁸.

¹⁸ Raffaele Barberio. Televisión en Europa: una década de convulsiones y cambios. TELOS. Julio-Septiembre 1985.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

XI.3. Estudio sobre una tasa de concesionarios de televisión.

Este capítulo propone una fórmula contributiva para la financiación de las entidades públicas de televisión y trata de afianzar la viabilidad económica y legal de la misma, ofreciendo argumentos para defender la propuesta de crear una 'tasa de concesionarios de televisión'.

La propuesta aboga por una nueva fiscalidad para las televisiones, que viene exigida por las condiciones del nuevo escenario digital, las nuevas oportunidades de negocio derivadas del mismo y la importancia de la gestión del espectro radioeléctrico. Se inspira, por una parte, en algunos modelos de referencia (Finlandia y Colombia) y, por otro, en la ya comentada tesis del filósofo norteamericano John Rawls¹⁹, cuando al referirse a la financiación del servicio público televisivo contempla una especie de impuesto o tasa sobre los ingresos de las televisiones privadas, que justifica como compensación a los telespectadores por el tiempo, bien primario, que éstas les toma (prélèvement) o les sangra (ponction).

Aquí se propone una medida concreta que incide en una vertiente financiera determinada. Precizando la intención, esta sugerencia de incorporación de un nuevo tributo al escenario fiscal de nuestro país no viene sino a aportar una novedosa y factible medida para el establecimiento de un nuevo flujo de ingresos tributarios de las Administraciones Públicas que enjungen (parcialmente) el gasto en que incurren al consignar las ayudas anuales destinadas a las empresas públicas de televisión, tanto de ámbito estatal como autonómico. Conforme al dibujo que se esboza en las siguientes páginas, se verá que es una medida cuyo objetivo final persigue amortiguar las insuficiencias financieras que sufren

¹⁹ Théorie de la justice, traducida en 1987, citado por el francés Cache.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

estas empresas públicas, permitiendo el incremento y sostenibilidad de esas ayudas que se daría como consecuencia de la generación de los nuevos (y específicos) ingresos que obtendrían las Administraciones a las que están adscritas las empresas de televisión creadas por Ley.

En definitiva, es una medida en favor de la competitividad y estabilidad económico-financiera de las entidades públicas de televisión, en consideración, primero, del servicio público económico de interés general que prestan; y, segundo, para garantizar su adecuado posicionamiento en el mercado audiovisual de canales, contenidos y servicios múltiples.

Desde un perspectiva superior, cabe decir que la finalidad de esta propuesta se enmarca en el propósito de desarrollar la vertiente pública del modelo de financiación mixta al que pueden acogerse las televisiones públicas²⁰ para garantizarse en el futuro un marco de certidumbre financiera para estas empresas de televisión. La idea de desarrollo que proponemos se vehicula a través de una doble acción: primero, planteando una medida que genere un ingreso público para operar sobre una de las causas del problema de generación de déficit presupuestario en que incurrían estas empresas públicas: la inestabilidad, incertidumbre e insuficiencia de la cuantía de los fondos públicos consignados para financiar su actividad; y, segundo, apuntando hacia una medida compensatoria de la relación de fuerzas del mercado televisivo: limitando la actividad comercial de las televisiones públicas (y, por tanto, su cuota en el mercado de la publicidad), sin que eso suponga menoscabo alguno de la competencia y autonomía de cada empresa pública para, en cumplimiento de su misión, planificar, definir y ejecutar el 'modelo de negocio' que estime más adecuado conforme a sus intereses comerciales e industriales.

²⁰ Comunicación de la Comisión Europea, de 17 de octubre de 2001, sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

La propuesta es, como trataremos de demostrar, jurídicamente posible, fiscalmente viable y políticamente asumible. Para mostrar su idoneidad se ha realizado un amplio estudio y análisis multidisciplinar que recorre las implicaciones constitucionales, fiscales, administrativas, y competenciales de la propuesta.

Se ha explicado ya suficientemente con anterioridad en este trabajo la importancia del papel y función que desempeña la televisión pública en la avanzada sociedad democrática de nuestros días en la que la comunicación es un 'bien público' en términos sociales, políticos y económicos. En resumen, podríamos subrayar que la televisión pública asegura el acceso de la sociedad a un mercado –el televisivo– abocado al oligopolio privado; y salvaguarda los principios fundamentales de interés general como el pluralismo informativo, la dignidad humana, los valores democráticos, la protección de las minorías, el fomento y preservación de la diversidad cultural, entre otros.

Con espíritu de síntesis, esbozamos ahora algunas implicaciones de la función pública, la misión, los servicios digitales y la competencia entrante que desencadenarán un extraordinario impacto económico-financiero en la estructura de la empresa pública de televisión.

La función pública que desempeñan las empresas de televisión creadas por Ley, ya analizada en profundidad en el capítulo III de la primera parte de esta Tesis, es la que justifica la asignación financiera que efectúa la Administración competente. Esa función, como hemos dicho:

□ Garantiza el pluralismo informativo, cultural y social, y la libertad de expresión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

- ❑ Colabora en la formación de la opinión pública libre.
- ❑ Anima la participación de los ciudadanos en la vida pública.
- ❑ Presta el servicio universal de televisión con cobertura 100% basado en los principios de continuidad, calidad y gratuidad de acceso, asegurando la protección de los derechos de consumidores y usuarios.
- ❑ Equilibra las fuerzas económicas actuantes en el mercado audiovisual televisivo introduciendo la explotación del servicio con criterios de interés público y situando la rentabilidad en el terreno social.
- ❑ Está hecha para el público, financiada por el público, y controlada por el público.

La función pública se hace efectiva por medio de una doble acción:

- ◆ 1: Desarrollando una actividad empresarial e industrial que repercuta positivamente en el sistema económico de su ámbito territorial; y
- ◆ 2: Difundiendo una programación que cumple una misión de servicio público determinada. Lo primero se constata con la reversión al tejido profesional y empresarial del audiovisual y sectores colaterales (y por ende a la sociedad) de un alto porcentaje del presupuesto de gasto –tanto de la empresa pública como el de su sociedad filial de televisión– por medio de la provisión de bienes y servicios y la compra de contenidos audiovisuales a terceros. Otro de los porcentajes importantes de gasto deriva del empleo (elevado en términos relativos) de recursos humanos directos, induciendo la creación de puestos de trabajo indirectos, lo que confirma la benéfica incidencia económica y laboral del giro de la empresa y sociedad pública de televisión.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

En cuanto al segundo apartado, la definición y encomienda de la 'misión de servicio público' se establece en la Ley²¹.

Los pilares programáticos que desarrollan la misión se pueden resumir en:

- ❑ Ofrecer una programación basada en la diversidad, solidaridad y cohesión social que forme, informe y entretenga a amplias y a minoritarias audiencias con contenidos de calidad que favorezcan el desarrollo de una sociedad basada en el conocimiento.

- ❑ Divulgar y asegurar el respeto de los principios constitucionales.

- ❑ Producir contenidos que reflejen del pluralismo político y social, y que difundan valores democráticos de igualdad y no discriminación.

- ❑ Coadyuvar a la promoción de la 'diversidad cultural' preservando y promocionando identidades culturales, y fomentando la educación, la difusión intelectual y artística, y el deporte.

- ❑ Desarrollar una estrategia de producción y programación que estimule el crecimiento del tejido empresarial e industrial del sector audiovisual.

La moderna televisión pública también puede y debe contribuir al progreso de la sociedad apostando por el desarrollo tecnológico que aproveche el valor estratégico y las ventajas de la digitalización utilizadas desde su vocación social, cultural y de servicio al ciudadano. Esa labor de acción en el campo de los servicios de la 'Sociedad de la Información y del Conocimiento' agrega a la empresa pública de televisión la condición de operador de comunicaciones electrónicas para la prestación de un servicio interactivo, suje-

²¹ En el ámbito estatal, Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el Estatuto de la Radio y Televisión (Ley 4/1980).

En el ámbito autonómico andaluz, art. 58 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, que modifica la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de RTVA.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

to a la capacidad tecnológica, por el que se convierte potencialmente en:

- Terminal de la Administración electrónica.
- Prestador de servicios digitales adicionales y en línea –comerciales y de servicio público–, y de nuevos servicios audiovisuales.
- Agente propulsor de producción y distribución multiplataforma de contenidos y servicios nuevos culturales, formativos e informativos para los diversos soportes (aplicaciones de TV digital, comunicaciones móviles, Internet).
- Sujeto obligado al cumplimiento de un nuevo catálogo de exigencias legales derivadas de la nueva actividad que demandarán la asignación de específicos recursos económicos, técnicos y humanos.

Competencia tasada

El de televisión por ondas es un mercado de competencia tasada. No puede haber ‘concurrentia’ en él, habida cuenta de las restricciones de acceso a la actividad que se traducen en la imposibilidad de operar en el sector por la simple voluntad de cualquier entidad empresarial privada que pudiera desearlo. Esas restricciones se producen, en primer lugar, por la escasez del recurso requerido (espectro radioeléctrico) y, en segundo, por la vigente calificación jurídica de la televisión por ondas terrestres como ‘servicio público esencial’.

Por el contrario, no hay limitación de acceso de operadores (hay concurrentia) en el mercado de ‘televisión por satélite’ (no tiene la calificación legal²² –por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva

²² Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva– de ‘servicio público esencial’ y no es escaso el espectro satelital al ser mayor la oferta que la demanda). El servicio de ‘televisión por cable’ no es ‘servicio público’ (debido a que el operador no asume la responsabilidad editorial de los contenidos audiovisuales que difunde), no siendo escaso (limitado) el medio físico –cable– que emplea para su distribución.

Sin embargo, en el mercado de televisión por cable hay concurrencia de facto pero no de iure. De facto, porque la CMT continúa habilitando a particulares para la explotación de redes de cable (por las que ofrecen servicios audiovisuales) que compiten con los llamados cableeros²³ y con los concesionarios de las demarcaciones de cable. Pero no hay concurrencia de iure, incluso tras la reciente promulgación de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, pues esta Ley no permite²⁴ la libre competencia hasta el año 2010.

Actualmente, la ratio de competencia en el segmento de televisión hertziana ha sido elevada de forma significativa tras la incorporación de las técnicas DVB-T de televisión digital por ondas terrestres que propician un escenario aumentado y multiplicado en todos los ámbitos de cobertura (estatal, autonómico y local).

Sin computar el censo de mercados audiovisuales adyacentes (de cable, satélite, ADSL, Internet, vídeo streaming, UMTS, etc.), el cuadro refleja la incrementada competencia (tasada) del segmento de televisión por ondas, por ejemplo en una Comunidad Autónoma como Andalucía.

²³ Operadores acogidos a la vigente Disposición Transitoria Primera de la parcialmente derogada Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable.

²⁴ Disposición Transitoria Décima de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Esa misma disposición contempla la posibilidad de adelantar la fecha de libre concurrencia pero, en ningún caso, sería antes del año 2006.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

ENTIDADES DE TELEVISIÓN POR ONDAS TERRESTRES (analógicas y digitales) HABILITADAS PARA OPERAR EN ANDALUCÍA							
Marca	Sociedad	Ente Público	Accionista de referencia	Gestión	Otorgante	Cobertura	Población (1)
TVE 1	Televisión Española, S.A.	RTVE	Propiedad del Estado	Directa	Gobierno central	España	40,8 M
TVE 2	Televisión Española, S.A.	RTVE	Propiedad del Estado	Directa	Gobierno central	España	40,8 M
Antena 3	Antena 3 de Televisión, S.A.	--	Grupo Planeta	Indirecta	Gobierno central	España	40,8 M
Tele 5	Gestvisión Telecinco, S.A.	--	Grupo Mediaset	Indirecta	Gobierno central	España	40,8 M
Canal Plus	Sogecable, S.A.	--	Grupo Prisa	Indirecta	Gobierno central	España	40,8 M
NET TV	Sociedad Gestora de Televisión Net TV, S.A. (TDT)	--	Grupo Vocento	Indirecta	Gobierno central	España	40,8 M
Vevo TV	Vevo Televisión, S.A. (TDT)	--	Recoletos / Unedisa	Indirecta	Gobierno central	España	40,8 M
Canal Sur Televisión	Canal Sur Televisión, S.A. (2)	RTVA	Propiedad de la Junta de Andalucía	Directa	Junta de Andalucía	Andalucía	7.357.558
Canal 2 Andalucía	Canal Sur Televisión, S.A. (2)	RTVA	Propiedad de la Junta de Andalucía	Directa	Junta de Andalucía	Andalucía	7.357.558
'Marca A' (3)	-- adjudicatario TDT 1 --	--	Propiedad privada	Indirecta	Junta de Andalucía	Andalucía	7.357.558
'Marca B' (3)	-- adjudicatario TDT 2 --	--	Propiedad privada	Indirecta	Junta de Andalucía	Andalucía	7.357.558
32 televisiones locales públicas (4)	Ayuntamientos	Local	Propiedad pública de Entes Locales	Directa	Junta de Andalucía	Municipal	--
251 televisiones locales privadas (4)	Empresas establecidas	--	Propiedad privada Predominan: Localia TV (Prisa) Grupo Canal 47 Local Media UNE (Grupo Telecinco) Vocento Popular TV (Cope)	Indirecta	Junta de Andalucía	Municipal / comarcal	--

(1) Datos de población según último censo de habitantes publicado (2001) por el Instituto Nacional de Estadística –INE–.

(2) CSTV, S.A. podrá emitir un total de 4 cadenas de televisión (en sistema digital terrestre) cuando cierre sus emisiones en analógico (Disposición Adicional Primera, punto 9, del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrenal).

(3) Sociedades Anónimas que resulten adjudicatarias de los concursos públicos que convoque la Junta de Andalucía para la gestión indirecta de dos cadenas de televisión digital terrestre de cobertura autonómica (Disposición Adicional Primera, punto 6, del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrenal).

(4) Estimación de televisiones locales operativas en Andalucía con datos de octubre de 2002. El Plan Técnico Nacional de Televisión Local Digital Terrestre, aprobado el 12 de marzo de 2004, contempla la creación de 266 demarcaciones en España, con cuatro canales (programas) cada una, lo que se traducirá en 1.064 emisoras. A Andalucía le han asignado 58 demarcaciones, que permitirán adjudicar 232 frecuencias para Televisiónes Locales.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

El presupuesto de ingresos que será necesario para satisfacer la misión de servicio público, incluidos los servicios asociados a la Sociedad de la Información, y en un entorno de creciente competencia, deberá crecer en cifras importantes, mientras los ingresos comerciales por operador disminuirán debido a la entrada de nuevos competidores y a la segmentación de audiencias y mercados.

A ello hay que añadir el coste adicional que supone para la empresa pública la obligación de:

◆ 1. Producir programas de servicio público que naturalmente tienen una desfavorable relación costo-beneficio:

(A) Son producciones costosas sin más retorno que el cumplimiento de la misión encomendada;

(B) Tienen un mayor coste relativo de producción en comparación con los programas comerciales destinados a grandes audiencias que, además, obtienen más cuota de pantalla y generan, por tanto, más ingresos;

(C) Soportan el coste de oportunidad que supone no destinar los recursos y tiempo de emisión a programas alternativos con mayor rendimiento económico.

◆ 2. Desarrollar un papel proactivo en el campo de los contenidos y servicios nuevos de televisión digital que implica:

(A) Acometer extraordinarias inversiones y gastos de explotación, mantenimiento, administración, de personal y de control de las nuevas prestaciones;

(B) Ofrecer servicios digitales y en línea típicos de servicio público que no reportan ingresos pero ocasionan gastos;

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

(C) Ofrecer servicios digitales y en línea comerciales que reportarán ingresos (satisfechos por empresas intermediarias y/o, en algunos casos, por el usuario/consumidor final) que serán escasos o nulos durante la fase inicial de explotación hasta que no se forme una masa crítica de oferta y de demanda que establezca un ciclo sostenible²⁵.

Los costes adicionales apuntados en los puntos anteriores se incrementan aún más en el caso de las empresas públicas de televisión de ámbito autonómico pues son más 'intensivas en producción propia' para poder satisfacer demandas más localizadas y puntuales (televisión de proximidad), lo que implica la utilización de numerosos medios y recursos para una menor audiencia/usuarios potenciales que reportarán, en proporción, menores ingresos de explotación ocasionando un mayor coste relativo.

Sin olvidar que cumple un 'servicio de interés económico general' (que añade un plus de legitimidad a su financiación con fondos públicos), y dando por sentado que es imposible que la empresa pública de televisión sea autofinanciable, cabe preguntarse: ¿cómo alcanzar los exigentes objetivos legales que tiene encomendada con las insuficientes ayudas que provienen de los Presupuestos Generales (del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma)? ¿Cómo establecer un sistema de servicio público que garantice unos contenidos más allá de su viabilidad comercial y de la dependencia de unas asignaciones públicas siempre sujetas a consideraciones coyunturales y circunstanciales?

²⁵ Como pone de relieve la Comunicación de la Comisión Europea (COM (2003) 410 final, de 7 de julio de 2003.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Como expresa un informe de la UNESCO²⁶, las empresas públicas de televisión requieren una financiación sustancial, independiente, previsible y equitativa. Sustancial para hacer contrapeso al servicio de televisión comercial; independiente de las presiones políticas o mercantilistas; previsible para garantizar estabilidad y continuidad; y equitativa para evitar las controversias.

Sin duda, la equidad de las asignaciones es el punto nuclear del problema. No parece posible que la Administración pueda satisfacer de forma sostenida todas las futuras necesidades económicas de la televisión pública con la actual lógica, cuantía y criterios de asignación de ayudas.

Fiscalidad de la TV del siglo XXI

Conscientes del impacto crítico que suscitaría esta propuesta en el sector, y en la idea de exponer argumentos en su favor, nos centramos ahora en las características del sujeto pasivo llamado a satisfacer el nuevo tributo cuya creación postulamos; enjuiciamos la posible retroactividad de la tasa; evaluamos el contenido económico de la concesión; proponemos la reconfiguración de la vigente tasa de reserva de espectro; y consideramos el valor estratégico del espectro radioeléctrico en la inminente industria de la televisión digital. Todo ello para concluir que es necesaria una nueva fiscalidad para la televisión privada de nuestro país.

Vemos que no hay correspondencia entre el incremento de ayudas que demanda la televisión pública y la sostenibilidad que puede garantizar una Administración que no obtiene ningún ingreso específico en concepto referido al medio de comunicación televisión (ni sobre con-

²⁶ La Radio y la Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo? Documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión. Mayo de 2000,

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

sumo ni sobre explotación) de naturaleza tributaria (impuesto, tasa o contribución especial) ni ninguna prestación patrimonial de carácter público. Tampoco las entidades públicas de televisión de España obtienen exacción alguna en concepto de canon de espectadores por la tenencia de receptores. En consecuencia, las Administraciones Públicas detraen las cantidades económicas que anualmente transfieren a las televisiones públicas en concepto de ayudas de los ingresos generales que obtienen a través de las figuras tributarias comunes que configuran el régimen fiscal español (estatal y autonómico) computados en los Presupuestos Generales correspondientes.

Ese nuevo ingreso que proponemos es necesario porque:

- ◆ 1. amortiguaría –parcialmente– la merma de ingresos que soporta la Administración que ayuda a la empresa pública de televisión;
- ◆ 2. posibilitaría incrementar la cuantía anual de las ayudas;
- ◆ 3. crearía certidumbre financiera en la empresa pública dada la estabilidad que genera un ingreso tributario;
- ◆ 4. permitiría a la empresa cumplir su misión ‘ampliada’ planificando su acción con carácter plurianual; y
- ◆ 5. permitiría acometer una reducción porcentual de la participación de la empresa pública en el mercado de la publicidad como mecanismo de compensación del sistema, lo que beneficiaría al sector privado; y favorecería al diferenciación de las televisiones públicas, ajustándolas más a los contenidos propios de la misión que tienen encomendada.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Ese nuevo ingreso:

- ◆ 1. se debería establecer mediante Ley estatal y
- ◆ 2. debería redundar en beneficio de todas las empresas públicas de televisión del país.

La finalidad de la exacción que se propone es, como vemos, la generación de ingresos que alimenten las dotaciones presupuestarias que, a favor de la televisión pública de su ámbito, consigna la Administración en su Presupuesto General anual. Nuestra propuesta de incremento de asignación de recursos para el fortalecimiento y continuidad de las empresas públicas de televisión encuentra su línea de parentesco en dos modelos:

- ◆ 1. 'Operating Licence Fee' (canon de operadores privados)²⁷ establecido en Finlandia por la Ley 'Act 745/1998 on the State Television and Radio Fund'; y
- ◆ 2. 'Fondo para el Desarrollo de la Televisión', activado por Acuerdo de 5 de febrero de 2002 por la 'Comisión Nacional de Televisión' (máximo órgano regulador del sector) de Colombia.

Más adelante veremos con algún detalle los conceptos, magnitudes y valores que contemplan esas dos normas en lo referente a lo que más importa: la contribución económica de las televisiones privadas al sostenimiento de las públicas.

²⁷ Ya analizado en el capítulo VIII.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Sin embargo, ahora reparamos en otro aspecto igualmente relevante, aunque en otro plano. Los dos referidos modelos tienen en común que crean un Fondo para la televisión pública: un 'fondo' como 'única fuente de recursos', pero también un 'Fondo' como órgano administrativo gestor. Creemos, sin embargo, que la constitución de un Fondo con dos (o con sólo una) de esas características arroja inconvenientes y ninguna ventaja. Esta opinión crítica se funda en lo siguiente. Así constituido:

(A) El Fondo limita la capacidad financiera de la televisión pública, pues esas televisiones públicas sólo obtienen como ayudas la cuantía disponible en el Fondo, sin que la Administración pueda efectuar asignaciones complementarias. De ahí que en Finlandia el sistema que financia al operador público YLE esté apoyado por los recursos que genera el canon abonado por los espectadores con receptor de televisión.

(B) Acarrea un gasto, que resta eficiencia al sistema mermando la disponibilidad de recursos económicos para la televisión pública. Ese gasto es generado por el órgano de gestión ad hoc que se encarga de la recaudación, gestión, administración, asignación, etc. de las contribuciones que integran el fondo. En Finlandia, el órgano de gestión es un departamento del regulador 'FICORA', y la Comisión Nacional de Televisión, en Colombia.

A la hora de constituir una arquitectura de 'Fondo' como esa en España, a esos dos factores habría que añadir – indefectiblemente – otros generados por nuestro ordenamiento y que darían como resultado la creación de un Fondo similar al proyectado desde 1998 (y nunca ejecu-

XI. Un modelo económico y financiero para España.

tado) por la anterior Ley General de Telecomunicaciones en orden a financiar la desventaja competitiva que suponía para el operador dominante en telefonía fija (Telefónica) prestar el 'servicio universal de telecomunicaciones' al incurrir en el llamado déficit de acceso (parte de los costes de expansión de red no cubiertos por los ingresos derivados de su explotación). Los operadores obligados a contribuir (que también prestan servicios y obligaciones de servicio público) no han realizado sus aportaciones a ese 'Fondo de servicio universal' (no constituido, a pesar de la previsión legal) porque exigían:

(A) Precios orientados a costes. Que el operador beneficiario del fondo demostrase con documentos auditados que las cantidades que decía gastar en la prestación del servicio universal estaban verdadera y únicamente ceñidas al coste de producción sin incluir otros costes cruzados de otras actividades que prestase.

(B) Contabilidad separada y analítica. Que el beneficiario mostrase anualmente la llevanza de contabilidad separada (explotación comercial / explotación de servicio público universal) con métodos de contabilidad analítica. Sabemos que la UE exige que las televisiones lleven este tipo de contabilidad. Pero no se pide normalmente, solo en caso de prueba.

Además de todo eso, de la constitución de un Fondo de ese tipo también se beneficiarían las televisiones privadas de nuestro país puesto que tienen ciertas obligaciones públicas (en realidad también prestan el 'servicio público esencial de televisión', en gestión indirecta), circunstancia esa a la que se suman otras obligaciones de servicio público nuevas:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

(A) Cubrir toda la cobertura de su ámbito. La nueva Ley General de Telecomunicaciones (32/2003) evita que una televisión pueda recortar gastos al contratar los servicios de transporte y difusión de su señal alegando que el operador de red contratado no tiene actividad en zona concreta (cuando en verdad puede suceder que no le rente emitir en determinadas zonas de su ámbito de cobertura)²⁸.

(B) Obligación de servicios digitales. La televisión que surge de la convergencia tecnológica está indisolublemente ligada a la calificación de prestador de servicios de comunicaciones electrónicas. La prestación de estas implican el cumplimiento de un nuevo catálogo de obligaciones de servicio público. No hay que olvidar, además, que los servicios digitales adicionales y en línea de TDT que voluntariamente presenta un licitador en el concurso público en que participa se incorporan legalmente como obligaciones contractuales del concesionario.

Por todo lo anterior, la finalidad de esta exacción no debería ser la de constituir un Fondo propiamente dicho, sino la de recaudar unos ingresos generados por una tasa cuyo hecho imponible (lo veremos) estaría fijado en la utilización del dominio público: o sea, por la utilización privativa de bien demanial cuyo titular (el Estado) exige un pago.

Pero antes de proseguir –y en interés de la claridad expositiva–, es necesario y conveniente fijar los conceptos jurídicos de ‘tasa’ y ‘canon’, que son frecuentemente confundidos.

²⁸ Así, en su Disposición Adicional Séptima, punto 4, dice que el Gobierno podrá imponer como “obligaciones de servicio público, exigencias razonables de transmisión de determinados canales y servicios de radio y televisión a los operadores que exploten redes de comunicaciones electrónicas utilizadas para la distribución de programas de radio o televisión al público, si un número significativo de usuarios finales de dichas redes las utiliza como medio principal de recepción de programas de radio y televisión, cuando resulte necesario para alcanzar objetivos de interés general claramente definidos y de forma proporcionada, transparente y periódicamente revisable”. Si bien es cierto que esta Disposición es posible que nunca entre en vigor pues está sujeta a la aprobación de un reglamento por parte del Gobierno.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

TASA	CANON
<input type="checkbox"/> Tiene naturaleza tributaria*.	<input type="checkbox"/> Tiene naturaleza presupuestaria.
<input type="checkbox"/> Los ingresos revierten en el erario público (principio de no afectación).	<input type="checkbox"/> Los ingresos se afectan a sufragar unos concretos y determinados gastos.
<input type="checkbox"/> Se crea por Ley específica (es inconstitucional crear tasas por Ley de Presupuestos –Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1987, de 21 de mayo, por infracción del art. 134.7 CE-, aunque no determinar la cuantía del pago).	<input type="checkbox"/> Se crea por normas de todo rango (también por Ley, incluso de Presupuestos).
<input type="checkbox"/> Sujeto activo es una Administración Pública.	<input type="checkbox"/> Sujeto activo es una Administración, un ente o empresa pública, o el prestador (incluso privado) de un servicio público.
<input type="checkbox"/> Sujeto pasivo indeterminado; principio de generalidad.	<input type="checkbox"/> Sujeto pasivo determinado.
<input type="checkbox"/> Recauda y gestiona la Administración Pública.	<input type="checkbox"/> Recauda y gestiona el sujeto activo por medio de un órgano ad hoc determinado al efecto (**).
<p>(*) Técnicamente no es un impuesto, en el que no hay contraprestación a la obligación tributaria. La tasa es una contribución coactiva que puede fijarse para cubrir el coste de un servicio público o, en este caso, por utilización del dominio público.</p>	
<p>(**) Precisamente, la específica estructura legal, administrativa, técnica, logística, de personal y presupuestaria que requiere la recaudación y gestión del canon es lo que desaconseja la constitución de uno basado en la tenencia de receptores de televisión, pues toda esa estructura la soportaría la empresa pública de televisión (sujeto activo del canon) pudiendo arrojar un resultado global ineficiente.</p>	

Como se infiere de todo lo anterior, de esta ‘tasa de concesionarios de televisión’ que se propone sería beneficiaria la Hacienda Pública de la Administración del Estado y la de las CC.AA. Por tanto, la tasa debería seguir todo el tratamiento típico de cualquier tributo sin estable-

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

cer ninguno ad hoc (ni para su gestión, administración, supervisión o control) que considerase la finalidad de esta exacción. La finalidad (establecer un fondo para la televisión pública) es la justificación (remota y no explícita) del nuevo cobro que se propone, pero no debería provocar ni la constitución de un órgano específico de gestión (sería muy costoso arrojando un resultado final ineficiente) ni un tratamiento específico ni especial respecto del que recibe cualquier otro tributo. De este modo, se aprovecharía toda la estructura y recursos de que disponga la Administración de Hacienda para su actividad común.

Por consiguiente, el sujeto activo de la tasa ha de ser necesariamente la Administración de la Hacienda pública, pues no se debe olvidar que la empresa pública de televisión nunca podría ser sujeto activo de un tributo, pudiéndose colocar en esa posición en el exclusivo caso de estar ante un canon. Y tampoco se podría establecer jurídicamente un canon a la luz del 'hecho imponible' y 'sujeto pasivo' que propondremos para esta 'tasa de concesionarios de televisión'. Más adelante, abordaremos la cuestión de qué Administración Pública habría de ser titular del derecho de crédito inherente al tributo (la estatal o la autonómica) en atención al reparto competencial que establece la Constitución y la legislación vigente de financiación de las CC.AA.

Debe quedar claro, además, que el ingreso que genera la tasa se produce única y exclusivamente en el seno de la Administración Pública competente. La empresa de televisión pública no ingresaría cantidad alguna en concepto de tasa. No puede ser su beneficiario de forma directa ni indirecta (sino repercutida). Se trata de generar un ingreso para la Administración, a fin de que esta disponga de más recursos económicos

XI. Un modelo económico y financiero para España.

con los que hacer frente al objetivo de gasto público general establecido anualmente por la política económica del Ejecutivo (estatal, autonómico) entre los que se incluye (como un gasto público más) las asignaciones económicas que destina a la televisión pública de su jurisdicción. Por consiguiente, la Administración seguiría utilizando el mecanismo legal de 'subvención' para financiar la televisión pública (sólo que disponiendo de más recursos económicos), y seguiría aprobando la cuantía total de esas ayudas sin que esta pudiera quedar determinada ni condicionada por los ingresos recaudados en concepto de tasa (ni siquiera podría afectar los ingresos que generase a los gastos por ayudas a la televisión, en virtud del principio presupuestario de no afectación).

Por otra parte, la cuantía de las ayudas anuales a la televisión pública consignadas en Presupuestos Generales serían, en todo caso, mayores de lo que supondrían los ingresos totales recaudados por la tasa que proponemos. O sea, la contribución de la tasa al monto total de las ayudas sería siempre parcial, ya que resultaría imposible practicar una exacción a los sujetos pasivos de la tasa que alcance el total de presupuesto de ingresos que requiere una televisión pública pues, como se verá, nuestra propuesta debe quedar necesariamente sometida a los principios constitucionales de proporcionalidad, capacidad económica del obligado, progresividad y no confiscación.

El obligado, el sujeto pasivo de la tasa de concesionarios de televisión, es la empresa titular de una concesión administrativa para la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión por ondas terrestres en el ámbito de cobertura estatal, autonómico o local, que haga uso de tecnología analógica o digital terrestre.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

El concesionario de televisión es aquella empresa privada a la que la Administración Pública competente otorga un título habilitante para la prestación del servicio en régimen de gestión indirecta. La concesión se puede otorgar con o sin licitación pública. Como establece la normativa vigente de televisión y el art. 44.2 de la nueva Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003), el número de concesiones está limitado por la escasez de espectro radioeléctrico. Es por ello que las concesiones de televisión se adjudican mediante un procedimiento de licitación (concurso público, en este caso), convocado y resuelto por la Administración competente.

Es importante detenerse en el punto relativo a lo que se debe entender por 'concesionario de televisión', pues pudiera ser objeto de controversia, y no hay que olvidar que el término 'concesionario' está señalando al sujeto obligado al pago de la tasa que se propone.

Exponemos, a continuación, argumentos que demuestran la exclusión a la televisión pública de la calificación de concesionario, y motivos de su exención de pago.

En primer lugar, la empresa pública de televisión no es un concesionario de televisión. La televisión es en nuestro ordenamiento jurídico, y en los términos del art. 128 de la Constitución (CE), un 'servicio público esencial' cuya titularidad corresponde al Estado. La doctrina y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresa en numerosas sentencias²⁹ afianza esa calificación jurídica. Ahora bien, el servicio de televisión se puede prestar en régimen de gestión directa (empresas públicas) o indirecta (empresas privadas). La gestión directa de cobertura estatal se encomienda legalmente³⁰ al Ente Público RTVE. La gestión directa de co-

²⁹ Entre otras, las sentencias STC 12/1982; 74/1982; 106/1986; 206/1990; 119/1991; 31/1994 y 127/1994.

³⁰ Art. 5 Ley 4/1980.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

bertura autonómica se otorga en 'régimen de concesión', dice la Ley³¹, a las empresas públicas que cada Comunidad cree por Ley (siendo irrelevante a estos efectos que el servicio efectivo se preste a través de una sociedad anónima pública filial de la empresa referida).

Sin embargo, ese régimen de concesión no es equivalente al de un concesionario, en el sentido estricto de las implicaciones jurídicas que acarrea el término concesionario³². Sostenemos que la Ley emplea ese término (concesión) al referirse a las televisiones autonómicas atendiendo, primero, a la legalidad vigente que señala al Estado como titular del servicio (titularidad que es modificable, pues la Constitución no la consagra expresamente) y, segundo, porque el servicio de televisión no se menciona en el repertorio del art. 148 de la Constitución Española CE, dedicado a las materias cuyas competencias son transferibles a las CC.AA por parte del Estado. Además, el artículo 149 que incluye, entre las competencias exclusivas del Estado, las normas básicas del régimen de televisión, reconoce que las facultades en su desarrollo y ejecución corresponden a las CC.AA. De modo que la Ley no podía emplear la expresión 'se transfiere a las CC.AA.' cuando en realidad no quería (ni quiere) decir más que eso: el Estado transfiere de facto a las CC.AA. la televisión de su ámbito territorial.

La legislación posterior confirma y corrobora nuestra tesis³³. La voz 'concede' en este caso es sinónima de 'transfiere', sólo que, en puridad,

³¹ Art. 2.2 Ley 4/1980 y Art. 1 Ley 46/1983.

³² Véase en este sentido la aportación interesante de Muñoz Machado, para quien "casi ninguna de las características básicas del contrato de concesión, tal y como se regula en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, aparecen de modo evidente en las relaciones entre la Administración concedente y la concesionaria". Servicio público y mercado. La televisión. Op. cit. pags. 47 ss.

³³ Por todas, Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que establece el régimen jurídico de la televisión digital terrestre (en su D.A. 44ª), y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre que modifica el Estatuto de Radio y Televisión.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

no se emplea en la Ley por los motivos dos aducidos. Tampoco se puede olvidar las serias dudas jurídicas que plantea una pretendida concesión administrativa entre dos Administraciones Públicas. Vía comparación demostramos ahora (esquemáticamente) por qué no cabe hablar de típico régimen de concesión al referirnos a la TV pública autonómica:

Típico régimen de Concesionario de televisión	TV pública autonómica
<input type="checkbox"/> Sociedad Anónima de titularidad privada.	<input type="checkbox"/> Empresa pública creada por Ley.
<input type="checkbox"/> Capital social mínimo de 6.010.121,04 euros.	<input type="checkbox"/> No tiene mínimo (la S.A. pública filial de TV).
<input type="checkbox"/> Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	<input type="checkbox"/> No se aplica.
<input type="checkbox"/> Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.	<input type="checkbox"/> No se aplica.
<input type="checkbox"/> Depósito de avales definitivos.	<input type="checkbox"/> No deposita avales.
<input type="checkbox"/> Concesión por concurso público.	<input type="checkbox"/> Por ministerio de la Ley.
<input type="checkbox"/> Celebración de contrato concesional.	<input type="checkbox"/> No hay contrato. Efectiva por Real Decreto (RD 321/1988, en el caso de RTVA).
<input type="checkbox"/> Limitado plazo de concesión (10 años) renovable.	<input type="checkbox"/> No tiene límite.
<input type="checkbox"/> Causas tasadas de extinción de la concesión.	<input type="checkbox"/> No tiene causas.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Por otra parte, la televisión pública no estaría obligada al pago del nuevo tributo por tres motivos:

◆ 1: No es concesionario de televisión;

◆ 2: Porque la empresa pública de televisión satisface las exigencias legales inherentes a la obligación de servicio universal, continuidad, calidad y nivel del servicio, asequibilidad, accesibilidad y pluralismo propias de la calificación de un 'servicio de interés económico general' que legaliza las ayudas públicas que recibe; cumpliendo, asimismo, una definida y encomendada misión de servicio público en el ámbito audiovisual y de las comunicaciones electrónicas;

◆ 3: Porque la empresa pública de televisión –y sus sociedades filiales de capital público– está exenta por ministerio de la Ley del pago de 'toda clase de tributos o gravámenes, tanto del Estado u otros Entes públicos como de las Comunidades Autónomas u otros Entes locales', como indica el art. 34 del Estatuto de la Radio y Televisión (Ley 4/1980). En igual sentido, el art. 18 de la Ley del Tercer Canal, Ley 46/1983³⁴.

El espectro como bien estratégico

La concesión administrativa de gestión indirecta del servicio de televisión lleva aneja la concesión demanial del espectro radioeléctrico necesario para hacer efectiva la prestación del servicio. O sea, a la concesión de televisión resultante de un concurso público se suma ipso facto otra concesión otorgada por la Administración de Telecomunicaciones que permite al operador de televisión hacer uso privativo de un bien de

³⁴ Cosa distinta es que la sociedad de TV pública cumpla sus obligaciones, v.gr., de IVA por su giro mercantil o las propias del ámbito de la Seguridad Social.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

dominio público del que es titular el Estado: una determinada frecuencia del espectro radioeléctrico. Esa concesión demanial de dominio público radioeléctrico reporta a su concesionario el derecho real de uso y disfrute privativo (privilegio consistente en el aprovechamiento económico que excluye la utilización por otros interesados) y consuntivo (en términos jurídicos, pues el bien público concedido pasa al patrimonio del particular concesionario). Ese bien público:

(A) es un recurso escaso (lo que impide el ingreso masivo de competidores en el sector reportando al concesionario certidumbre en el equilibrio económico-financiero de su actividad empresarial);

(B) es un recurso con fuerte demanda (que sube su valor potencial ante la oferta limitada de este recurso);

(C) permite la explotación comercial del servicio de televisión (propiciando además la generación de iniciativas económicas en ramas de actividad conexas: venta directa de productos, gestión y comercialización de bienes, derechos y servicios, actividad en plataformas tecnológicas interoperables, etc.);

(D) permite explotación diversificada (la TDT posibilita el uso del espectro para negocios distintos a la televisión: servicios de valor añadido y comunicaciones electrónicas como difusión, acceso y explotación de bases y servicios de datos en línea y actividades de comercio electrónico);

(E) es susceptible de explotación separada (la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (art.45.2) permite al concesionario la transmisión a terceros de determinados derechos de uso del espectro radioeléctrico en el ámbito de las comunicaciones electrónicas);

XI. Un modelo económico y financiero para España.

(F) tiene mínimos gravámenes por explotación (reducidos aún más por el llamado ‘dividendo digital’: utilización de tecnología digital que maximiza el uso eficiente del espectro reduciendo sus gastos de explotación y tasas –como vimos en el Capítulo VI y veremos más adelante– al permitir el uso compartido de canales múltiples).

La política de la Unión Europea en materia de espectro radioeléctrico³⁵ no viene más que a reforzar el componente estratégico de este bien público que posibilita los avances tecnológicos, la evolución del mercado de consumo y el desarrollo del tejido empresarial. La televisión digital terrestre atraerá nuevos segmentos de consumidores ante la oferta de nuevos servicios audiovisuales y de datos en línea. Con esa premisa ya trabaja la UE para publicar, en 2004, nuevos enfoques sobre valoración del espectro y comercio de derechos de uso de frecuencias.

La trascendencia actual del espectro radioeléctrico ha abierto un debate en Estados Unidos, donde en 2001, un grupo de casi cuarenta de los principales economistas norteamericanos, entre ellos seis que anteriormente trabajaron en la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), firmaron una carta conjunta pidiendo a ésta que permitiera a las empresas de radiodifusión vender en los mercados secundarios el espectro que actualmente alquilan al Gobierno. Según Jeremy Rifkin³⁶, autor de ‘La era del acceso’ y presidente de la Fundación sobre Tendencias Económicas en Washington DC, “esta carta es la salva inicial de un plan radical para acabar arrebatando todo el control sobre el espectro al Gobierno

³⁵ Decisión nº 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea; Libro Verde de 9 de diciembre de 1998 COM (1998) 596 final, sobre la política en materia de espectro radioeléctrico en el contexto de las políticas de telecomunicaciones, radiodifusión, transportes e I+D de la Comunidad Europea; y Comunicación de la Comisión de 17 de septiembre de 2003 sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital.

³⁶ “La venta del siglo”, EL PAÍS, 5 de mayo de 2001.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

estadounidense y a los Gobiernos de todo el mundo y convertir las radiofrecuencias de nuestro planeta en coto privado de los gigantes de los medios de comunicación globales". El argumento central apuntaba a que "el control oficial de las radiofrecuencias llevaba a una utilización ineficaz de las ondas y que, si el espectro se convertía en una propiedad inmobiliaria electrónica privada que se pudiera intercambiar en el mercado, la mano invisible de la oferta y la demanda dictaría los usos más innovadores de esas frecuencias".

En un sentido similar, Richeri³⁷ apunta que "los Estados y las autoridades encargadas de la gestión del éter se encuentran ante al menos dos cuestiones de fondo:

- Verificar si las normas actuales aún están en condiciones de favorecer el interés colectivo;
- Decidir cómo armonizar las modalidades de gestión de las frecuencias con el nuevo contexto competitivo creado por la presencia de nuevos sujetos, por una parte, y de nuevos servicios, por otra.

El debate sobre los usos alternativos de las frecuencias ha calado también en Europa. Se adivina una confrontación creciente, en el ámbito de los servicios comerciales, entre la difusión radiotelevisiva y los servicios de telefonía móvil; y, por otro lado, entre servicios comerciales y no comerciales (ejército, policía, protección civil,...). De ahí la necesidad de introducir, según una corriente de opinión, criterios de racionalidad económica, hasta ahora orillados a favor de los de naturaleza física, técnica o jurídica.

³⁷ G. Richeri. La transición de la televisión, op. cit. pag. 221.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Esta aproximación económica, como apunta Richeri, tiene interés por varias razones. Primera, por la dimensión económica que alcanzan los servicios de telecomunicación ofrecidos a los usuarios vía éter. Segundo, porque la ciencia económica ofrece las herramientas más adecuadas a la hora de analizar la administración de un bien escaso que, generando grandes volúmenes de negocio no tiene precio (con algunas excepciones). "Una gestión económica de las frecuencias ofrecería al Estado la ocasión de volver a apropiarse de bienes que hoy están transferidos con los distintos tipos de concesión a un número restringido de particulares"³⁸. De hecho, en la cotización de las emisoras televisivas tiene un peso determinante el valor de la frecuencia que tienen asignada, junto a la licencia concedida. Es evidente que hay un sobreprecio más allá del valor de las instalaciones y de la gestión.

En Europa, se ha aplicado tradicionalmente un modelo administrativo y centralizado de gestión de las frecuencias hertzianas. Un modelo alternativo es el del mercado, propuesto y defendido por economistas norteamericanos³⁹ y revisado críticamente, sobre todo en Francia, por varios autores (Benzoni, Kalman y Verlynde) y por el Departamento de Economía y Gestión de France Telecom.

La cuantificación de los efectos económicos y del coste de oportunidad de los usos alternativos del espectro sería interesante para valorar su alcance estratégico y alumbrar un debate sobre el mismo.

En todo caso, podemos afirmar que el dominio público radioeléctrico es estratégico porque:

³⁸ Ibidem. Pag. 223.

³⁹ Los primeros trabajos se remontan a los años 50 (Herzel-1951, y Coase-1959) y 60 (Minasian-1969).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

- Su explotación comporta un alto contenido económico.
- Es herramienta de la política de comunicación de los Gobiernos.
- Permite el desarrollo de nuevos servicios comerciales y de información.
- Estimula la competitividad de empresas de sectores tecnológicos emergentes.
- Permite la convergencia de diversos servicios de la Sociedad del Conocimiento basados en su uso.
- Es clave para la implantación masiva de aplicaciones para el bienestar social.
- Su gestión y administración repercute en los participantes de numerosos mercados de bienes y servicios.

Por todo ello, el particular que dispone de una concesión demanial que le confiere el derecho real de uso y disfrute privativo de ese bien dispone de una importantísima fuente de poder económico, empresarial, industrial y social. El espectro de radiofrecuencias es, hoy, para el antecitado Rifkin, “la propiedad más valiosa en todo el mundo que merezca la pena poseer en los albores de la Era de la Información”.

Decíamos que esa concesión es aneja a la que deriva del concurso público para otorgar licencias de televisión. En cuanto a su naturaleza, tal y como apunta la jurisprudencia y la doctrina, esta concesión demanial es un contrato administrativo. Esta calificación permite a la Admi-

XI. Un modelo económico y financiero para España.

nistración, por ejemplo, establecer un precio por la ocupación del dominio público, independientemente de las tasas periódicas que pudieran gravar la reserva de frecuencias.

Esto es justo lo que hizo la Administración del Estado español cuando ventiló el expediente para conceder las licencias de telefonía móvil de tercera generación UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) en marzo de 2000. Ese mercado de telefonía está plenamente liberalizado, pero se sometió a concurso público por necesitar el uso de un recurso escaso (espectro) con fuerte demanda y limitada oferta. Sin embargo, el Gobierno central hizo una importante consideración de carácter económico. Consideró que la explotación del servicio (adjudicado a 'Telefónica Móviles, S.A.'; 'Airtel Móvil, S.A.' –hoy Vodafone–; 'Revisión Móvil, S.A.' y 'Xfera Móviles, S.A.') reportaría cuantiosos rendimientos económicos a los adjudicatarios que operarían en un mercado con expectativas de alto volumen de negocio. Es por ello que, al margen de las tasas anuales por reserva de espectro y de las garantías definitivas⁴⁰ que han de depositar los concesionarios, se estableció un precio por la concesión demanial de espectro necesario para ofrecer el servicio UMTS. El mensaje es claro: el uso del espectro tiene precio. Tiene un valor económico. Un valor que puede determinarse en función del valor de los servicios cuya prestación hace posible, y también en función del volumen de ingresos efectivos que reporte.

A modo de recordatorio, el precio de la concesión demanial de espectro para el servicio UMTS se estableció⁴¹ en 21.500 millones de pesetas

⁴⁰ Garantías definitivas que el Consejo de Ministros puede levantar –como ha hecho– acordando la exención de las mismas conforme al art. 38.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000 que aprueba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

⁴¹ Cláusula 25 de la Orden de 10 de noviembre de 1999 de cláusulas administrativas particulares para el otorgamiento por concurso de cuatro licencias individuales tipo B2 para la explotación del servicio de comunicaciones móviles de tercera generación.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

(129.217.602 euros) como aportación financiera de cada uno de los cuatro licenciatarios al Tesoro Público (a los que sumaron 250 millones de pesetas por gastos de liberación de espectro para la Administración de Telecomunicaciones, garantías definitivas, y tasas anuales de telecomunicaciones y de reserva de espectro). O sea, los adjudicatarios pagaron a la parte otorgante un precio administrativo y depositaron unas garantías (de los que han sido liberados a posteriori). A la parte técnica (Administración de Telecomunicaciones) abonaron las tasas por su actividad, igualmente técnica, desarrollada.

Los concesionarios de televisión ya habilitados, tanto de cobertura estatal como los de ámbito autonómico⁴² o local, no abonaron cantidad alguna por la concesión demanial de espectro radioeléctrico, ni en pago único ni periódico. Sin embargo, el uso de ese bien público genera grandes cantidades de ingresos, sin considerar los obtenidos por otras sociedades vinculadas a la actividad de la concesionaria.

El espectro como hecho imponible

Ante el nuevo concepto de televisión que surge de la convergencia de tecnologías, servicios y mercados, el rendimiento económico (potencial y/o efectivo) que reporta al concesionario de televisión el uso del dominio público radioeléctrico ha de ser computado de forma individualizada a fin de establecer una exacción pecuniaria anual de carácter tributario en contraprestación por el lucro generado al hacer uso de ese bien público.

⁴² Comunidad de Madrid: Quiero Madrid (Planeta) y Onda 6 (Vocento);
Cataluña: Catalunya Comunicació, S.L. (Grupo Godó);
La Rioja: Rioja Televisión, S.A. (Vocento) y Radio Popular, S.A. (Cope);
y Navarra: Promotora de Emisoras de Televisión, S.A. (Prisa) y Promecal, S.A.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

El valor de mercado del uso privativo del espectro radioeléctrico para televisión ha de ser considerado como hecho imponible de un tributo específico para que, de forma proporcionada, justa y equitativa, se compense al titular del bien por la cesión privativa que de éste hace. Pero se tiene que establecer un mecanismo que aporte un análisis económico fiable del funcionamiento del espectro como activo patrimonial. Los factores a considerar se tendrán que definir y concretar en el futuro próximo (pueden ser ingresos comerciales del operador más el posible precio administrativo del espectro, costes de oportunidad, cálculo de demanda de espectro, ingresos por alquiler de espectro y comercio de uso de frecuencias, etc.) con un objetivo claro y único: determinar con precisión el valor que a cada concesionario reporta el espectro para convertirlo en un hecho tributario que atienda a la capacidad económica de (cada) obligado.

En la idea de averiguar cuál es la 'valoración de mercado', la de utilidad económica para el concesionario, los 'ingresos por actividades comerciales' parece ser el factor más justo y objetivo a tener en cuenta. Así, y a modo de ejemplo (y a sabiendas que el capítulo 'otros ingresos' abarca conceptos retributivos no necesariamente generados por el uso del espectro) se podrían tomar en consideración estos valores declarados de los concesionarios de cobertura estatal:

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

INGRESOS DECLARADOS POR LAS TELEVISIONES PRIVADAS EN EL 2002 (EUROS)			
	Publicidad	Otros ingresos comerciales	TOTAL
Antena 3	552.348.000	26.832.000	579.180.000
Tele 5	585.600.000	47.400.000	633.000.000
Canal Plus	34.820.000	232.990.000 (abonados 410.413.000)	678.223.000

Los ingresos que recaudan los concesionarios por todos los conceptos publicitarios⁴³ son muy elevados. Esos altos niveles se consiguen no tanto por incremento de tarifas como por excesos de emisión que infringen la legalidad que limita los tiempos de todas las modalidades publicitarias y comerciales⁴⁴, dando como resultado una perversa paradoja: a los concesionarios les renta más pagar el importe de la sanción⁴⁵ que cumplir la normativa que limita el tiempo de publicidad.

⁴³ Spots de publicidad, patrocinio, televenta, telepromociones, publirreportajes, transparencias, microespacios de comunicación comercial, ofertas internas de venta directa, publicidad interactiva, product placement.

⁴⁴ La Ley 22/1999, de 7 de junio, llamada de la Televisión sin Fronteras, como ya vimos en el Capítulo V, limita a 12 minutos por hora natural los spots publicitarios y anuncios de televenta, con el límite diario de 15 %, y límite diario del 20 % para la publicidad en todas sus formas, televenta y autopromoción.

⁴⁵ La UE ha abierto numerosos expedientes al Reino de España por permitir la infracción de la normativa de Televisión sin Fronteras que limita la publicidad. El Gobierno español ha incoado numerosas propuestas de sanción a los concesionarios. Ha sancionado en dos ocasiones, siendo la más destacada la confirmada por el Tribunal Supremo el 10/03/2003 por la que se impuso a Tele 5 una multa de 60.101 euros por infracción de límites de publicidad. Tele 5 denunció a Antena 3 en octubre de 2001 declarando que había ganado 8.000 millones de pesetas extra en un año por infringir las normas publicitarias.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Consecuencia de todo lo anterior: los porcentajes de ocupación publicitaria en televisión no dejan de subir año tras año⁴⁶.

Haciendo estas consideraciones sobre los 'excesos publicitarios' de los concesionarios, no se pretende evidenciar su conducta ilícita sino poner de relieve la importante y extraordinaria fuente de ingresos que supone la actividad comercial que desarrollan estos operadores, como se vio en los capítulos V y VII.

La Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, permite a las sociedades concesionarias de televisión acogerse al régimen tributario de grupos de sociedades, siendo la concesionaria la sociedad dominante del grupo que engloba a otras cuyos resultados contables integran unas cuentas consolidadas del conjunto. Por esa circunstancia, sostenemos que no debería ser la base imponible del Impuesto sobre Sociedades la cantidad que se tuviera en cuenta para calcular el concreto y determinado valor de mercado que para cada concesionario reporta el espectro, ya que esa base refleja el resultado de las decisiones inversoras y política de empresa general del grupo en su variada actividad empresarial. El valor de referencia debe ser puro: el ingreso comercial que genera la explotación de televisión a propósito del uso del espectro y no el dato global de gestión mercantil del concesionario, pues éste puede ser un 'resultado de pérdidas' aun partiendo de grandes ingresos comerciales en un ejercicio dado. Interesa saber cuál es la utilidad económica que tiene el espectro, y no el uso que el empresario hace del ese beneficio en su gestión empresarial. El que los Bancos de Inversión sigan valorando positivamente –y al alza– los títulos de los concesionarios que salen a bolsa, aun cuando el ejercicio arro-

⁴⁶ El índice de ocupación publicitaria en televisión creció en 2003 en todas las cadenas nacionales, alcanzando un 17,5% en Tele 5, un 17,3% en Antena 3 y un 14,5% en TVE 1, con un aumento medio de casi un 10% respecto a 2002, según un informe de Media Planning Group.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

ja pérdidas (el penúltimo, el caso de Antena 3, por ejemplo) es un indicador de que la televisión sigue siendo negocio. El uso privativo del dominio público radioeléctrico es la base de ese negocio, determina un sobreprecio, como vimos antes, y tiene que ser valorado y tenido en cuenta para compensar a su titular público. Sostenemos que los ingresos comerciales han de ser referencia de primer orden para cuantificar el valor (particular) del espectro.

Nueva fiscalidad

La televisión del siglo XXI requiere una específica fiscalidad. La digitalización de este medio de comunicación social tiene que ir acompañada de una modernización de los mecanismos de generación de recursos financieros públicos, y de la justa redistribución de estos.

Apostamos por la acción del legislador conducente a crear un tributo específico para los concesionarios de televisión basado en el rendimiento individual del uso del espectro radioeléctrico. Esta idea comienza a tener cierto eco embrionario en el sistema fiscal del Reino Unido, donde la costosa implantación de la TDT está sugiriendo que los operadores abonen al regulador audiovisual un pago anual (ingresado en el Tesoro Público) por el uso de espectro para motivar así la transición de la televisión analógica a la digital terrestre. El impuesto gravaría en mayor cuantía el uso del espectro con tecnología analógica para incitar la migración digital que dé como resultado una óptima liberación de espectro para otros usos. Este proyectado sistema británico se basa en la teoría económica (de autores como Coase) que sugieren que los impuestos pueden ser un incentivo a escala variable y eficiente para alcanzar ese

XI. Un modelo económico y financiero para España.

objetivo migratorio al empujar la conversión de los operadores que buscan reducir sus cargas tributarias.

El beneficio particular por el uso privativo del espectro radioeléctrico también está en la base de la justificación y fundamento jurídico de los sistemas finlandés y colombiano que obligan a los operadores privados de televisión a pagar unas contribuciones anuales.

En el sistema vigente en Colombia, las televisiones privadas (por ondas, cable y satélite) colaboran en el sostenimiento económico de la televisión pública estatal y regional. La legislación⁴⁷ establece esa obligación en la que se apoya la constitución del 'Fondo para el Desarrollo de la Televisión' (antes referido) por Acuerdo de la Comisión Nacional de Televisión. En este Fondo, entre otras fuentes de ingresos, destacan:

- La aportación del 1,5% de la facturación bruta anual de los concesionarios de televisión privada de ámbito estatal.
- La compensación que anualmente se establezca que deban pagar los concesionarios de televisión por suscripción, cable y satélite.

En el sistema vigente en Finlandia, las televisiones privadas están obligadas al pago (mensual) de un canon para financiar la televisión pública. Este canon está regulado tanto en la propia Ley de televisiones privadas (Act 744/1998 on Television and Radio Operations) como en la Ley de la televisión pública (Act 745/1998 on the State Television and Radio Fund). En este Fondo destaca:

⁴⁷ Ley nº 14 de 1999 (art. 49) y la Ley nº 335 de 1996 (art.13).

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Las televisiones privadas pagan el canon de operadores cuando su volumen de ingresos anuales iguala o supera los 3.360.000 euros.

Entiende por ingresos:

A) Ingresos por todo tipo de publicidad y patrocinio (si el valor de venta del tiempo publicitario es menor, por tarifas bajas, del valor medio registrado en todas las televisiones, se aplica el valor medio para computar los ingresos por publicidad. No se computa la publicidad cuyo anunciante no tiene objeto lucrativo).

B) Ingresos por otras operaciones de difusión (venta de derechos de programas, etc. Incluye las que efectúe el Grupo de Empresas que pueda controlar la sociedad concesionaria de televisión).

La contribución se establece por un sistema de tramos de ingresos gravados con una cantidad fija (que llega hasta 1 millón de euros) y por porcentajes progresivos aplicados a la parte que excede del volumen de ingresos de referencia (a modo de tipo marginal, que llega hasta un cuasi confiscatorio 24,5% cuando el volumen de ingresos supera los 10 millones de euros). El siguiente cuadro reproduce (convirtiendo los marcos finlandeses en euros) este sistema contemplado en el art. 25 de la Ley de financiación de la televisión pública finlandesa:

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Volumen de ingresos Millones euros/año	Canon mínimo Euros/año	Canon adicional para la parte de exceso del mínimo (%)
3,36 – 5,04	0,0	10
5,04 – 6,72	168.187,9	15
6,72 – 10,09	420.469,8	20
10,09 –	1.093.321,4	24.5

Nota: las cantidades originales reflejadas en el art. 25 de la Ley están calculadas en Marcos finlandeses y valores absolutos.

El sistema finlandés de canon de operadores aplica un 50% de reducción del canon anual de operadores analógicos que hayan iniciado la migración digital hasta el año 2010 y exención de pago hasta 2010 para los operadores digitales.

Para compensar esas reducciones y exenciones, el Gobierno de Finlandia incrementará anualmente (a partir de 2005) el canon de espectadores conforme a la subida de IPC + 1% y consignará ayudas directas a YLE para financiar sus inversiones en TDT.

En el ordenamiento jurídico fiscal español, no existe ni un solo tributo específico y exclusivo que grave a las empresas concesionarias de televisión.

Los concesionarios españoles están sometidos al régimen fiscal común a cualquier sociedad anónima (salvo en el caso de la televisión local, cuya Ley no exige ninguna forma societaria concreta). La tasa por reserva de dominio público radioeléctrico (cuya modificación proponemos) es la

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

misma que ha de satisfacer cualquier persona física o jurídica en cuyo favor se hace una reserva de frecuencia radioeléctrica, sea cual sea el tipo de servicio que preste.

La tasa por reserva y la nueva tasa

La legislación de telecomunicaciones de nuestro país regula la llamada 'tasa por reserva del dominio público radioeléctrico' (en adelante, la tasa por reserva). Este tributo ya estaba contemplado en el art. 73 de la derogada Ley General de Telecomunicaciones (11/1998). Con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Telecomunicaciones (32/2003) esta tasa queda regulada en el punto 3 del Anexo I de esa Ley, siendo de aplicación los principios generales de su art. 49.

Sin embargo, la regulación de la tasa por reserva en ambas normas legales es esencialmente la misma⁴⁸.

Tanto es así que continúan en vigor tres importantes normas de desarrollo:

- Real Decreto 1750/1998, de 31 de julio (establece el reglamento de la tasa por reserva);
- Orden de 9 de marzo de 2000 (reglamento de uso del dominio público radioeléctrico); y
- Real Decreto 844/1989, de 7 de julio, (reglamento de uso del espectro en servicios de difusión y de valor añadido).

⁴⁸ Desde el final del monopolio legal del que fuera Ente Público Empresarial Retevisión en el mercado de transporte y difusión de la señal de televisión (en abril de 2000), la tasa por reserva la pagan todas las empresas de televisión (en cuanto titulares de la reserva), y no los operadores de red. La nueva norma legal cierra antiguas controversias en ese sentido.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

La tasa por reserva contempla los siguientes parámetros para fijar su importe (con la pretendida finalidad de tener en cuenta el valor de mercado del uso de la frecuencia y su rentabilidad):

- (A) Grado de utilización y congestión de las bandas del espectro.
- (B) Tipo de servicio que presta
(para la televisión es el 75 % del valor de ese coeficiente).
- (C) Banda o sub-banda reservada.
- (D) Equipos y tecnología empleada.
- (E) Valor económico derivado del uso del espectro reservado.

La propuesta que sustenta esta Tesis doctoral cuestiona la actual tasa por reserva y propone su modificación en lo referente a los concesionarios de televisión por ondas terrestres.

La actual tasa por reserva es inadecuada e impropia para el mercado actual de las telecomunicaciones. Sostenemos esta opinión con los siguientes fundamentos:

A) Es una tasa común para servicios diferentes. Se aplica igual a un operador que presta servicios radioeléctricos móviles terrestres, marítimos, aeronáuticos o por satélite que al que presta radiodifusión televisiva o sonora por onda corta, larga, media o FM, o a otro que dé servicios de radionavegación, radiolocalización o para la investigación espacial.

B) Tiene un carácter estrictamente técnico, no sólo por los parámetros

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

que aplica sino por quienes la diseñan y gestionan y a quienes remunera.

C) Grava la reserva, no el uso. El hecho imponible es la reserva de una frecuencia del espectro a favor de un beneficiario.

D) No valora con rigor el mercado audiovisual, al no disponer la CMT de competencias, herramientas ni metodología sobre los medios de comunicación social. De hecho, para valorar aplica criterios comunes a todos los operadores.

E) El importe de la tasa, puesto que se paga por canal (frecuencia) reservado y no por usuario, deberá ser dividido en el escenario digital entre los operadores distintos que compartirán cada canal múltiplex.

Nuestra propuesta de modificación de la actual tasa por reserva plantea la supresión del apartado de la normativa⁴⁹, referido al 'valor económico del uso', en el exclusivo caso de tener como sujeto pasivo a los concesionarios de televisión (esta supresión no afectaría a cualquier otro sujeto obligado a los que se aplicarían todos los parámetros actuales), con objeto de que los concesionarios de televisión sigan pagando esa tasa por los demás parámetros en atención a la finalidad de carácter técnico de la configuración de ese tributo.

Proponemos la creación de una nueva y específica tasa por utilización privativa del espectro radioeléctrico que obligue exclusivamente a los concesionarios de televisión.

La nueva tasa debería tener los siguientes elementos característicos:

♦ 1: Que conciba la tasa desde la consideración del servicio de ra-

⁴⁹ El apartado e) del punto 3 del Anexo I de la Ley 32/2003.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

diodifusión de televisión como medio de comunicación social y no desde la vertiente técnica del servicio de radiodifusión.

◆2: Que considere el volumen de ingresos de cada ejercicio para gravar el aprovechamiento económico de cada concesionario derivado del uso privativo del espectro radioeléctrico en la prestación del servicio público de televisión, de comunicaciones electrónicas y, en su caso, el rendimiento generado por alquiler de espectro y/o explotación comercial de los derechos de uso.

◆3: Que instrumente mecanismos para valorar el mercado audiovisual de forma fiable y fiel, de forma tanto global como individualizada, referido a los ámbitos de cobertura estatal, autonómico y local, así como los mercados de comunicaciones electrónicas y de arrendamiento de redes y servicios en conexión con la explotación de la televisión digital terrestre.

◆4: Que establezca la necesaria participación de los departamentos de las Administraciones Públicas de las CC.AA. competentes en materia de medios de comunicación social y de servicios de la sociedad de la información y del conocimiento para la formulación y articulación de la nueva tasa, así como en su gestión, recaudación y participación en los ingresos que genere.

Defensa de la competencia

El concesionario de televisión se ha de acomodar siempre al interés general (por prestar un servicio público esencial) lo que implica su

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

sometimiento a normas que, por ejemplo, pudieran establecer nuevas y específicas obligaciones tributarias exclusivas para ese tipo de sociedades. Hacemos ahora una aproximación a uno de los puntos críticos de esta propuesta: la relación de la tasa con la defensa de la competencia. Trataremos de demostrar que el establecimiento de esta nueva tasa no vulneraría los principios ni las reglas que preservan la competencia ni supondría una distorsión ilegítima ni desproporcionada de la misma.

La empresa concesionaria de televisión ha de revestir la forma jurídica de Sociedad Anónima⁵⁰, con el objeto social de explotación de televisión, acciones nominativas, y capital totalmente suscrito y desembolsado. Pero estamos ante una sociedad anónima 'atípica' respecto de la que traza el Código de Comercio, en el sentido de que la sociedad de televisión no puede actuar en el tráfico mercantil como lo hace una SA perteneciente a cualquier otra rama de actividad. La sociedad anónima concesionaria tiene limitaciones y obligaciones exclusivas que no podrían aplicarse a sociedades anónimas comunes sin infringir las normas legales de competencia. Sostenemos y reiteramos que esta 'atipicidad' restringe el ámbito de aplicación de la normativa de competencia, quedando las sociedades concesionarias de televisión sometidas a un sui generis régimen (presidido por la salvaguarda del interés general).

Exponemos seguidamente algunos hechos diferenciales exclusivos de la sociedad anónima concesionaria de televisión (sin contar el propio catálogo de obligaciones dimanantes de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, las cláusulas administrativas particulares del concurso público en el que participan, y las obligaciones estipuladas en

⁵⁰ Tal como exige el art. 18 de la Ley de Televisión Privada (10/1998). Sin embargo, la Ley de Televisión Local por ondas terrestres (41/1995) abre la posibilidad, en su artículo 13, de concesión administrativa a personas físicas jurídicas, sin que exija para éstas una forma legal determinada.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

el contrato concesional que une al adjudicatario con la Administración competente):

- A) Presta un servicio público, que explota si resulta adjudicataria de un concurso público.
- B) El número de competidores es limitado, lo que favorece la rentabilidad de los operadores habilitados.
- C) Hay límites a la participación accionarial (prohibida la de una concesionaria en otras de cobertura coincidente o de una estatal en otra de ámbito autonómico).
- D) La Administración fiscaliza y puede vetar cambios de accionistas.
- E) La explotación comercial tiene límites. Como se vio en otro capítulo, la publicidad está limitada por Ley.
- F) La concesión es intransferible. La concesionaria está obligada a explotar directamente su objeto social y al menos durante cuatro horas diarias.
- G) Obligación de difundir comunicados o declaraciones que estime la Administración otorgante en razón del interés público.

Ciertamente resulta del todo imposible encontrar otra sociedad anónima de titularidad privada de cualquier otro ámbito mercantil que esté obligada por Ley a prestar un determinado servicio en cuyo mercado hay competidores limitados; sin que pueda participar en el accionariado de otras empresas de su misma actividad económica; a la que se pueda

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

vetar un simple cambio en el 5% de sus acciones; que no pueda actuar comercialmente de forma libre y sin límites; a la que se impongan actividades; y a la que se impida prestar su actividad a través de otra sociedad.

La sociedad anónima concesionaria de televisión es 'atípica' al estar indefectiblemente vinculada su actividad mercantil a la prestación del servicio público esencial de televisión que, como se ve, es un servicio extraordinariamente protegido por la Ley en atención a la verdadera función pública que desempeña. Por tanto, la empresa privada de televisión no puede esperar un tratamiento idéntico al de cualquier otra sociedad anónima que actúa desde la autonomía de su voluntad social en pro de su mayor beneficio económico. Dicho en otros términos: el concesionario de televisión no es una empresa habilitada por el legislador para 'ganar dinero' sino para prestar un servicio con cuya explotación puede obtener un lucro.

Tras el estudio oportuno, y a la luz de la norma legal que en nuestro país salvaguarda la competencia como principio rector de toda economía de mercado⁵¹, estamos en condiciones de asegurar que la introducción de la 'tasa de concesionarios de televisión' que proponemos (y en sus términos y contenido) no contraviene nuestro ordenamiento jurídico en materia de competencia (ni el dimanante de la Unión Europea), dado que no es una conducta prohibida por el mismo una eventual restricción de competencia que pueda resultar de la aplicación de una Ley o se derive del ejercicio de una potestad administrativa o sea causada por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas, como establece en el art. 2 de la referida Ley de Defensa de la Competencia. O sea, no se restringe la competencia si las televisiones privadas tienen que

⁵¹ Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

pagar una tasa referenciada en el volumen de ingresos que (a cada una) les reporta el uso privativo de un bien de dominio público.

No hay que olvidar tampoco que el uso del espectro público por los concesionarios de televisión les reportará nuevos ingresos (que pueden compensar el pago de esta tasa) al realizar operaciones de alquiler de ancho de banda concedido y otras operaciones comerciales de cesión de uso de espectro, y los que provengan de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (EPG, comercio electrónico, explotación de servicios de datos en línea) que en puridad no son servicios audiovisuales de televisión (para lo que se les concedió el espectro y la licencia de operador). Estos nuevos ingresos tienen efecto compensatorio.

Otra consideración: el artículo. 20.1 d) de la Constitución Española (derecho a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión) no se ve afectado por el establecimiento de una nueva tasa que grave la actividad de los operadores que ya presten el servicio de televisión, ni de los que pudieran prestarlo en el futuro. Las limitaciones de entrada en el mercado de televisión tampoco infringen el referido derecho fundamental, toda vez que están ocasionadas por la escasez del recurso radioeléctrico necesario para la prestación del servicio.

También añadimos que el titular público de un bien puede establecer las condiciones de su explotación por particulares adaptándolas a las circunstancias reinantes en cada momento sin que ello suponga menoscabo de la competencia en el mercado vinculado al bien (principio 'rebus sic stantibus'). Hay que recordar que el régimen de concesión demanial de espectro no implica la transferencia de la titularidad del bien,

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

pues éste no se adquiere sino que se habilita el derecho real de su uso y disfrute en favor del concesionario conforme a unas condiciones.

Sin embargo, es de extraordinaria importancia detenernos en el hecho de que esta tasa de nueva creación que proponemos obligaría a todos los concesionarios de televisión de toda cobertura (estatal, autonómica, local), tanto a los que están operativos como a los que obtengan su concesión en el futuro. No hay cuestión al referirnos a los concesionarios futuros. Pero sí al hablar de los concesionarios habilitados antes de la entrada en vigor de una tasa de las características que proponemos.

Como vimos, es el típico régimen de concesión administrativa el que se aplica a las televisiones privadas. Por tanto, estamos en el ámbito de los contratos celebrados entre un particular y una Administración Pública. El principio –constitucionalmente protegido– de seguridad jurídica se plasma en la certeza de la sociedad concesionaria sobre el catálogo de derechos y obligaciones que le incumben, y que se recogen tanto en lo estipulado en su contrato concesional como en la legislación aplicable. Sabemos del llamado ‘poder exorbitante’ de la Administración que abarca prerrogativas para, entre otras, interpretar o variar el contenido de un contrato ya celebrado (*ius variandi*). Son prerrogativas del ámbito administrativo que rompen el principio *pacta sunt servanda* (inalterabilidad del contrato por la simple voluntad de una de las partes) que rige en los contratos sometido a Derecho Civil. Pero también sabemos que ese ‘derecho de modificación’ a posteriori lleva pareja la obligación de indemnizar al perjudicado si éste aduce (y demuestra) que la modificación operada ha lesionado su derecho al equilibrio económico-financiero, constituyendo esa modificación una excepción al principio de riesgo y ventura que de suyo soporta la empresa concesionaria. ¿Podría alegar

XI. Un modelo económico y financiero para España.

eso un concesionario de televisión ante la nueva imposición tributaria que postulamos? Entendemos que la respuesta ha de ser negativa. Explicamos por qué.

Considera la jurisprudencia y doctrina administrativista el llamado principio *Factum Principis*: el contratista tendrá igualmente derecho a ser indemnizado cuando sus derechos económicos se vean perjudicados por causas originadas por la actividad del Estado como, por ejemplo, por acontecimientos legislativos provenientes del Poder Legislativo. La tasa que postulamos sería creada por Ley (de ámbito estatal promulgada por las Cortes Generales), y tendría consecuencias en el equilibrio económico-financiero de los concesionarios habilitados antes de la entrada en vigor del nuevo tributo.

Sin embargo, el *factum principis* está considerado como una especie dentro de la teoría de los 'riesgos imprevisibles' originados por una medida de intervencionismo económico (con posterioridad al contrato) de los poderes públicos que dan derecho a una indemnización. Y es aquí donde encontramos el fundamento jurídico en que basamos nuestra opinión contraria al derecho de los concesionarios existentes a ser compensados.

La jurisprudencia⁵² considera que para que concurra un *factum principis* (y el correlativo derecho de indemnización) se exigen como requisitos:

- ◆ 1: imprevisibilidad de la medida,
- ◆ 2: relación de causalidad entre la medida y el perjuicio, e
- ◆ 3: imposibilidad de la continuación en la gestión del servicio.

⁵² Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de noviembre y 2 de diciembre de 1985, y 30 de septiembre de 1982.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Pues bien, creemos que la tasa propuesta:

A) No es imprevisible. El establecimiento de la tasa que postulamos no es imprevisible por cuanto (en puridad) no es más que la segregación de un parámetro de valoración de un bien público (el espectro) legalmente establecido en una tasa existente (por reserva) que, por su importancia, se convierte ahora en único elemento protagonista de una Ley de tasa específica que considera un nuevo y determinado hecho imponible realizado por unos concretos sujetos pasivos. Es la emancipación, modificación y redefinición de un criterio de valoración legal.

B) No impide la continuación en la gestión del servicio. Los concesionarios de televisión seguirán prestando el servicio pues pueden asumir en su gestión el coste que supone la nueva tasa que, por cierto, considera nuevas situaciones de explotación (servicios digitales de datos, alquiler de espectro, cesión de derechos de uso) que reportarán nuevos ingresos a los concesionarios, siendo compensatorias esas nuevas vías de rendimiento económico. Además, la propuesta global de esta Tesis doctoral contempla, como se verá seguidamente, una significativa reducción de la publicidad en las televisiones públicas, que repercutirá positivamente en los ingresos de las privadas por este concepto.

Bastaría con que no se diese uno sólo de los tres requisitos jurisprudenciales para descartar un *factum principis*. No se dan dos, luego no se aplica ese principio.

Analizamos ahora la misma cuestión pero desde el ángulo fiscal. ¿Se puede hablar de retroactividad al aplicar el régimen de la nueva ta-

XI. Un modelo económico y financiero para España.

sa a unos contratos ya celebrados? ¿Sólo se podría aplicar la tasa de concesionarios a las nuevas televisiones privadas que surjan tras su entrada en vigor? Bastaría decir que la Administración no está impedida para aplicar una Ley que –por definición– es fruto de la voluntad general. De todos modos, debemos aclarar y precisar que al plantear esta cuestión de la ‘retroactividad’, no nos estamos refiriendo a la posibilidad de exigir el pago de la tasa por los ejercicios anteriores a su entrada en vigor.

El Tribunal Constitucional⁵³ arroja luz sobre este asunto. Al establecer que:

◆ 1: No existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva. El art. 9.3 CE sólo prohíbe las disposiciones de carácter sancionador y las restrictivas de derechos individuales. Las normas fiscales no tienen ese carácter.

◆ 2: Las leyes fiscales tienen un fundamento autónomo: el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos impuesto por el art. 31 CE.

◆ 3: Para saber si la retroactividad colisiona con el principio constitucional de seguridad jurídica hay que atender al grado de retroactividad de la norma cuestionada. La retroactividad puede ser auténtica o impropia:

A) Auténtica, cuando la norma pretende tener efectos sobre situaciones de hecho producidas con anterioridad.

B) Impropia, cuando diversos imperativos pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, pero operando pro

⁵³ En sus sentencias 6/1983, de 4 de febrero, y 126/1987, de 16 de julio.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

futuro: la norma pretende tener aplicación en el período impositivo a partir del cual entra en vigor; grava rentas o beneficios obtenidos durante el año en que se aprobó la Ley; asegurando el conocimiento por parte del contribuyente de la posibilidad de que se efectúan cambios en la legislación⁵⁴.

La retroactividad a la que nos referimos en esta propuesta de creación de la 'tasa de concesionarios de televisión' es impropia. Es legal.

Características de la tasa

En el marco de la legislación vigente⁵⁵, la nueva tasa de concesionarios de televisión se constituye como tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa del dominio público radioeléctrico que beneficia de un modo particular a los concesionarios de televisión por ondas terrestres de cobertura estatal, autonómica y local.

Esa figura tributaria tendría las siguientes características:

◆ 1: Sujeto activo y órganos gestores y de recaudación de la 'tasa de concesionarios de televisión' serán los competentes en función del territorio en que se produzca el hecho imponible. Serán los de la Administración General del Estado, para los concesionarios de cobertura estatal, y los de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, para los concesionarios de su ámbito territorial.

◆ 2: Hecho imponible: la ocupación y uso privativo del espectro ra-

⁵⁴ En este sentido también se ha manifestado el Tribunal Supremo: Sentencias de 26/06/90, de 26/01/91, y de 14/07/93.

⁵⁵ Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos –conforme con la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre–.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

radioeléctrico por parte de una persona física o jurídica en régimen de concesionaria administrativa para la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión por ondas terrestres.

◆ 3: Sujeto pasivo: la persona física o jurídica titular de una concesión administrativa para la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión por ondas terrestres en el ámbito de cobertura estatal, autonómico o local que haga uso de tecnología analógica o digital terrestre.

◆ 4: Base imponible: el volumen de ingresos anuales generados por el concesionario de televisión en la explotación del servicio mediante el uso del espectro radioeléctrico, considerando los propios del servicio de difusión, por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y de la Sociedad de la Información, y rendimientos económicos que pudiera generar de la disposición de determinados derechos de uso del ancho de banda del espectro radioeléctrico asignado.

◆ 5: Tipo de gravamen: A determinar por el legislador. Se propone un sistema de escalado similar al finlandés: a partir de un determinado volumen de ingresos anuales (el mínimo exento estaría por debajo de los 10 millones de euros, al objeto de que la tasa pueda alcanzar a los operadores privados que compartan un canal múltiple autonómico o, en su caso, uno de la televisión local que disfrutara un negocio superior a la media previsible), se establecería una cuota fija progresiva por tramos (hasta una base mínima, en el tramo superior, de 500 millones de euros, a la que correspondería un fijo de 25 millones de euros) y un tipo marginal también progresivo para el exceso (que podría alcanzar hasta un 25%). De modo que un operador con unos ingresos anuales de 600 millones de euros, tributaría $25M+(25\%)100M= 50 M$ euros.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

◆ 6: Cuota tributaria: La resultante de aplicar el tipo (en escala) de gravamen a la base imponible. Debería establecerse una cuota autonómica correspondiente a la tasa estatal, que sería la resultante de la aplicación de un coeficiente de participación, que podría fijarse en función de la población.

En esta nueva figura tributaria, debería contemplarse también la posibilidad de su cesión por el Estado a las CC.AA., conforme al régimen de cesión de tributos del Estado y al texto vigente de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, como tributo propio, y para todo lo relativo a la gestión, administración, inspección, intervención, liquidación y recaudación de la tasa aplicada a los concesionarios de su ámbito territorial. Las CC.AA. participarían en todo caso en los ingresos de la tasa de ámbito estatal, la que verdaderamente tendría poder recaudatorio en cifras apreciables.

Alternativamente, el Estado podría conservar este tributo en exclusiva, por razones de eficacia en su gestión y administración, liquidando anualmente con las CC.AA., de acuerdo con los coeficientes que se determinen de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado generados por la tasa aplicada a los concesionarios de televisión de cobertura estatal y teniendo en cuenta también el rendimiento de la misma en los respectivos territorios.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

XI.4. Limitación de la publicidad en televisión.

Una vez rechazada, con los argumentos ya explicados, la alternativa que contempla la eliminación total de la publicidad como fuente de financiación de las entidades públicas de radiodifusión, abordamos el supuesto más congruente con la normativa vigente, la doctrina europea y las conclusiones que emanan de nuestra investigación: limitar la publicidad en las televisiones públicas.

La propuesta se plantea, por un lado, como una medida insoslayable para que las televisiones públicas se liberen en la mayor medida posible de la dependencia que implica la publicidad, condicionante del pleno desempeño de su misión pública; y, por otra, como un mecanismo compensatorio del drenaje de ingresos que la tasa propuesta en el epígrafe precedente ocasionará a los concesionarios privados de televisión.

En efecto, esta segunda propuesta novedosa que afectaría a la financiación de las televisiones públicas en España cuenta ya con modelos de referencia, como se ha visto en los países estudiados, y con el aval de una doctrina muy extendida y compartida por numerosos investigadores.

Oriol Costa i Badía⁵⁶ proponía ya en 1991 la necesidad de un pacto con el siguiente argumento: “Una estrategia a medio y largo plazo de TVE debería llevarla a promover, desde su actual posición de líder, un gran pacto televisivo –como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica–, que promoviera la lucha en común de todas las empresas existentes para apuntalar el actual sistema televisivo en el que previsiblemente va a haber lugar para todas ellas”. Este pacto, según Oriol, debería tener

⁵⁶ Pere Oriol Costa i Badía.
Mantenimiento y rentabilidad de la televisión pública: necesidad de un pacto,
en Financiación y publicidad de las radiotelevisiones públicas y privadas.
Edita: Ente público RTVV. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

en cuenta, entre otros aspectos importantes, un “acuerdo para lograr la financiación mixta de TVE, de forma que la subvención estatal, aprobada por el Parlamento, rebaje la dependencia del Ente Público del mercado publicitario”.

Sostenía Oriol que “para las actuales cadenas privadas, la entrada en una vía de acuerdo televisivo puede acelerar su asentamiento en el mercado al reducir algunos costos ahora excesivos por motivos de la actual supercompetencia. De otra parte, es más interesante para ellos una financiación mixta de TVE que la privatización de alguno de sus canales, ya que ésta dejaría en el mercado una nueva entidad que competiría con ellas”.

Diez años después no se había avanzado mucho en este terreno. Un informe de UTECA ya mencionado en un capítulo anterior, fechado en febrero de 2002, empezaba así: “La política comercial que está aplicando RTVE desde enero de 2001 está llevando a las televisiones privadas comerciales gratuitas de cobertura nacional a una situación de extrema debilidad, hasta el punto de que si esa política se mantiene pueden entrar en pérdidas en el 2002... Esta política comercial de RTVE, claramente de competencia desleal, está teniendo también efectos perversos sobre la prensa privada y sobre la radio”.

Es público y notorio que, tras su adscripción a la SEPI, TVE inició una política comercial más ‘activa’ con el fin de acercar –según fuentes del propio ente público— su cuota de participación en el mercado publicitario (entre un 28 y un 29%) a su cuota de pantalla (entre un 32 y un 34% entre los dos canales).

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Abogamos aquí, por las razones antes apuntadas, por una medida en dirección contraria a la que promovió la SEPI para TVE, es decir, por una extraordinaria (y adicional) limitación de la participación de las televisiones públicas del país en el mercado de la publicidad. Extraordinaria por cuanto sería una limitación suplementaria a la ya establecida en la Ley 25/1994 de Televisión sin Fronteras (modificada por la Ley 22/1999) y que obliga a todas las televisiones (públicas y privadas), aunque –curiosa e inexplicablemente– no a las televisiones locales por ondas.

Coincidimos con Lluís de Carreras⁵⁷ cuando señalaba que “si estamos de acuerdo en que la programación de calidad puede garantizarse más con la televisión pública que con la privada, convendrán conmigo que fortalecer el sistema de financiación de la televisión pública haciéndola menos dependiente de la publicidad es, socialmente, una defensa ante el condicionamiento de la programación por parte del sector de los anunciantes”.

Ciertamente, con el horizonte de negocio que se perfila postular la reducción de la publicidad comercial en las televisiones públicas es, además de lo apuntado, hacer de la necesidad virtud: el mercado publicitario de la televisión en España será insuficiente para cubrir las necesidades presupuestarias de los operadores. Es así por un doble motivo (multiplicación de la oferta de TV y aparición de nuevas plataformas de comunicación como Internet, Videos Personales, etc.) que arrojará como resultado el descenso de la ‘fabricación’ de GRP’s (menos audiencia de las TVs generalistas y menor ocupación publicitaria de los operadores). La entidad ‘Infoadex’ prevé un crecimiento de la inversión del mercado

⁵⁷ Lluís de Carreras i Serra.
Financiación de las televisiones públicas y financiación de una programación pública.
RTVV. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

publicitario hasta el año 2005, en que el mercado comenzará a reducirse hasta valores del año 95.

Hablando también del futuro, Luis Chaves, director general de Carat Expert, sostiene⁵⁸ que “el sistema actual, basado en la televisión generalista financiada por la publicidad, comenzará a existir con otro de televisión de pago financiada fundamentalmente con las cuotas que paguen los abonados, el cobro de servicios y, en menor medida, de la publicidad. Pasaremos, por tanto, de un entorno como el actual en que el objetivo es conseguir audiencia a otro en el que el objetivo es satisfacer de forma continuada las expectativas de servicio y calidad de los abonados. La cuestión principal para la publicidad es el nivel de saturación que los usuarios estarán dispuestos a soportar a cambio de las cuotas que paguen. Aquí es necesario recordar que, aunque no exageradamente elevado, España tiene uno de los niveles más altos de saturación publicitaria que hay en Europa y que es muy posible que los niveles actuales no sean ya sostenibles. Diferentes analistas estiman que la televisión de pago estará presente en un 50% de los hogares españoles hacia el 2010, por lo que sería de esperar una reducción del mercado publicitario en televisión tal como lo conocemos hoy. De otro lado, esa bajada podría estar compensada en parte por la aparición de publicidad más cara; esto es, publicidad menos saturada y repartida en los diferentes canales de televisión digital a los que las cadenas actuales generalistas trasladarán la oferta actual”.

En efecto, creemos que el decremento de los ingresos del mercado de la publicidad llegará porque ‘habrá menos publicidad por operador’ pero no porque bajen necesariamente los precios y

⁵⁸ Luis Chaves.

La publicidad en televisión en el nuevo entorno tecnológico, en “La nueva era de la televisión”. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid 2001.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

tarifas publicitarias (los GRP's serán más difíciles de conseguir, y los anunciantes estarán dispuestos a pagar más por alcanzar mayores coberturas).

La propuesta de limitar la publicidad en las televisiones públicas tiene referentes, como se vio, en países como Alemania (reduce al 6% la cuota total de mercado de ARD y ZDF), Francia (máximo 8 minutos por hora), Italia (4% de las horas de emisión semanales), Bélgica (que la limita al 25% de los ingresos totales), Irlanda (no más del 10% de las horas de emisión diarias), etc. En algunos de estos casos, se prohíbe también que la publicidad interrumpa programas de servicio público, películas, etc.

En la ya reseñada investigación efectuada por Lange⁵⁹, se ofrecen datos de interés sobre el peso de la publicidad en el total de los presupuestos de los operadores públicos en los países de la UE, unos porcentajes que en 1997 iban desde el 8 de Alemania y el 15 de Gran Bretaña al 44 de Austria y el 49 de España e Irlanda en 1997. El cuadro siguiente, que resume la media para los 14 países analizados, permite ver que la publicidad alcanza el 19,1% de los ingresos ordinarios.

⁵⁹ André Lange. Op. cit. pags. 193-194.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS DIVERSAS FORMAS DE FINANCIACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE RADIO Y TELEVISIÓN EN LA UE* (1993-1997)					
(% sobre ingresos ordinarios)	Año 1993	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Año 1997
■ Fondos públicos	67,7 %	68,7 %	68,9 %	68,3 %	67,7 %
• Canon	62,4 %	60,7 %	61,2 %	60,8 %	61,5 %
• Otros	5,3 %	8,0 %	7,7 %	7,6 %	6,2 %
■ Ingresos comerciales	27,0 %	27,2 %	27,0 %	27,5 %	28,1 %
• Publicidad	19,4 %	19,2 %	19,3 %	19,3 %	19,1 %
• Patrocinios	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %
• Ventas programas	2,7 %	3,1 %	3,1 %	3,0 %	3,3 %
• Otros	4,4 %	4,4 %	4,3 %	4,6 %	5,1 %
■ Otros	5,3 %	4,1 %	4,1 %	4,2 %	4,2 %

*El estudio de A. Lange abarca a 14 países de la UE, al excluir a Luxemburgo por ser la CLT una televisión de naturaleza esencialmente europea y comercial.

Fuente: Observatorio Europeo de Audiovisual.

En el estudio encargado por la BBC a la firma consultora McKinsey & Company⁶⁰, detallado en un capítulo precedente y en el que se compara la situación del servicio público en 20 países de cuatro continentes, se demuestra con claridad que “cuanto más importante es la parte de la publicidad en los ingresos totales, menos posibilidades hay de que el servicio público de radio y televisión sea distintivo”.

En nuestro país, UTECA propone, como se vio, exacerbando la defensa comercial de los operadores privados a los que representa, que “TVE1 comercialice sólo 6 minutos por hora natural y ninguno entre las 21 horas y las 24 horas; en TVE2, únicamente 3 minutos por hora natural;

⁶⁰ *Public Service Broadcasters Around The World. A McKinsey Report for the BBC, 1999.*

XI. Un modelo económico y financiero para España.

y que las tarifas de TVE1 y TVE2 estén en consonancia con su audiencia y con los precios del mercado”.

Aquí se propone, una vez analizados los sistemas de referencia y las reflexiones y opiniones más acreditadas, una reducción legal extraordinaria de la participación de las televisiones públicas en el mercado de la publicidad, pero será importante para lograr los objetivos perseguidos aplicar la fórmula más acertada y consecuente con éstos.

La publicidad se puede limitar en las televisiones públicas aplicando distintos mecanismos restrictivos que, en todo caso, recortarán la facturación:

A) Reduciendo y fijando un tope a la cuota de mercado publicitario de las corporaciones y entes públicos.

B) Restringiendo el porcentaje de los ingresos publicitarios en el Presupuesto total.

C) Acotando el tiempo de emisión de publicidad, durante todo el día o en determinadas franjas horarias.

Como señalamos al principio de este apartado, la limitación que proponemos tiene un doble objetivo: uno, desembarazar a las televisiones públicas, en la mayor medida posible, del condicionante que para el fiel cumplimiento de su misión de servicio público supone la publicidad; dos, favorecer al mercado (a la transparencia y a la competencia) y a los operadores privados, que de esta forma pueden ver compensado el gravamen propuesto para contribuir a la financiación de las televisiones públicas.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Por tanto, la fórmula más idónea de limitación de la publicidad será aquélla que garantice mejor este doble objetivo.

Como cifras de referencia para la propuesta, tenemos las correspondientes a la inversión publicitaria en las televisiones generalistas de España en 2002 y 2003, que fue de 2.133,5 millones de euros y 2.274,8 millones de euros (la inversión total en el medio televisión fue de 2.315 millones de euros), respectivamente, según INFOADEX, y se reparten entre las cuatro operadoras de ámbito nacional (TVE, Tele 5, Antena3 y Canal+) y las ocho televisiones autonómicas.

INVERSIÓN PUBLICITARIA EN LAS TELEVISIONES. (Millones de euros)				
	2003	%	2002	%
TVE	697,2	30,6 %	674	31,6 %
Tele 5	644,8	28,3 %	576,1	27 %
Antena 3	552,2	24,3 %	547,0	25,6 %
Canal+	33,7	1,5 %	28,5	1,3 %
AUTONÓMICAS	346,9	15,2 %	307,9	14,4 %
Tv Canaria	6,0	0,26 %	3,2	0,15 %
Castilla L. Mancha TV	3,9	0,17 %	0,8	0,04 %
TV catalana (TV3)	131,6	5,78 %	121,4	5,69 %
TV de Galicia	23,7	1,04 %	21,9	1,03 %
EiTB (País Vasco)	24,3	1,07 %	22,4	1,05 %
TeleMadrid	69,9	3,07 %	60,5	2,83 %
Canal Sur	48,9	2,15 %	43,4	2,03 %
Canal 9 (Valencia)	38,6	1,7 %	34,2	1,60 %
TOTAL	2.274,8		2.133,5	

Fuente: INFOADEX y Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Por consiguiente, las televisiones públicas ingresaron durante 2003 por publicidad 1.044 millones de euros, que representa un 38,5% del total de los presupuestos de explotación de sus entes para ese año (que alcanzaron los 2.710 millones de euros, desglosados en los 1.499,7 millones de RTVE y los 1.210,3 millones de las televisiones autonómicas, como vimos en los respectivos cuadros de capítulos precedentes).

De las alternativas barajadas antes para reducir la dependencia publicitaria de las televisiones públicas, la primera (fijar un tope a su cuota de mercado, como se hace en Alemania) nos parece que generaría incertidumbre e inestabilidad, dado que en el nuevo escenario digital, multicanal y multisoporte, y en un nuevo entorno donde los 'medios no convencionales' atraen cada vez más inversión publicitaria, como se ha visto, es difícil predecir la evolución de dicho mercado respecto a la nueva televisión. Además, el reparto de esa cuota de mercado entre los distintos entes públicos (insertos en mercados diferenciados) ocasionaría problemas de compleja solución. No aseguraría, por otra parte, la 'distinción' de la televisión pública que perseguimos puesto que la tendencia natural del mercado (es decir, en este caso, de los anunciantes) sería a ocupar la franja más atractiva (el prime time), lo que no liberaría a las televisiones de su competición por la audiencia y por alcanzar los mejores targets, en perjuicio de una programación más propia del servicio público.

Por otra parte, aplicar la limitación a un porcentaje sobre el Presupuesto total de cada televisión encierra los siguientes inconvenientes:

A) Prima a los entes públicos que reciban más financiación pública por el tamaño y diversificación empresarial alcanzados, sin tener en cuenta si la dimensión es la óptima, si hay una utilización eficiente de los

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

recursos y cuál es el ámbito poblacional cubierto (por ejemplo, la Corporación Catalana de Radio y Televisión casi duplica en su presupuesto a la Empresa pública Radio y Televisión de Andalucía, siendo inferior su espacio de difusión y el número potencial de telespectadores a los que presta el servicio).

B) Habría también una tendencia a concentrar las inserciones en las franjas más interesantes para el anunciante y para la cadena, con las mismas consecuencias ya explicadas.

Creemos, por tanto, que la fórmula más adecuada para limitar la publicidad es la supresión de la misma en la franja horaria denominada prime time, que suele considerarse de las 20.30 horas a las 24 horas, donde sólo se permitiría el patrocinio de programas con los requisitos que prescribe la Ley de Televisión sin Fronteras (Ley 22/1999, de 7 de junio) en su artículo 15⁶¹. Durante el resto de la jornada, se aplicarían estrictamente las disposiciones generales de esta Ley en materia de publicidad.

⁶¹ Patrocinio televisivo.

1. Los programas de televisión patrocinados deberán cumplir los requisitos siguientes:
 - a) La acción del patrocinio y el patrocinador habrán de estar claramente identificados, al principio, al final de su emisión, o en los dos momentos. (...) Esta identificación no podrá incluir mensajes publicitarios destinados a promover de forma directa o expresa la compra o contratación de productos o servicios del patrocinador o de un tercero.
 - b) El contenido y la programación de una emisión patrocinada no podrán, en ningún caso, ser influidos por el patrocinador de tal forma que se atente contra la independencia editorial del operador de televisión, ni contener mensajes que inciten a la compra o contratación de sus productos o servicios o de los de un tercero,...
2. Los programas de televisión no podrán ser patrocinados por personas físicas o jurídicas cuya actividad principal sea la fabricación o la venta de productos o la realización de servicios cuya publicidad esté prohibida (...). No obstante, se autoriza el patrocinio de programas televisivos por parte de entidades que fabriquen, distribuyan o vendan medicamentos, productos sanitarios o tratamientos médicos, siempre que sólo se haga mención al nombre de la entidad patrocinadora, sin referencia a los productos o servicios que ofrezca.
3. No podrán patrocinarse programas diarios sobre noticias ni de actualidad política. Tampoco serán patrocinables las partes en que puedan dividirse los referidos programas, salvo las dedicadas a información deportiva y meteorológica.
4. Los periodos de tiempo dedicados a identificar el patrocinio televisivo... no se cuantificarán a los efectos de los tiempos máximos de publicidad previstos (en este Ley).

XI. Un modelo económico y financiero para España.

El profesor López Lita⁶² propone recurrir a "vías de financiación publicitaria diferenciadas de la simple emisión de comerciales, sobre todo en la línea de patrocinio de programas concretos e incluso creando el caldo de cultivo adecuado para propiciar actuaciones de mecenazgo". Y, además, "la utilización de ingresos procedentes de la emisión de comerciales en forma muy selectiva, tanto en cortes como en contenidos y tiempo de emisión, con un elevado nivel de autocensura y, en cualquier caso, con un peso relativo muy bajo en relación con la totalidad de los ingresos del canal".

Para ajustar más y afianzar mejor nuestra propuesta, debemos anotar las siguientes consideraciones:

◆ 1: El peso (participación) de la franja de prime time en los ingresos publicitarios de las cadenas está por encima del 50%. Según datos de Media Planning Group, TVE generó en 2003 un total de 1.034.760 GRP's, de los cuales 362.166 (el 35%) correspondieron al prime time, con una aportación del 56% a los ingresos totales (debido al mayor precio –coste– del GRP en dicha franja horaria). Por su parte, TV3 ingresó más del 60% de su facturación publicitaria total por el prime time, según las cifras de GDM y de la propia cadena catalana. En las otras televisiones autonómicas, el 'peso' publicitario del prime time es notablemente inferior (oscilando entre el 30% y el 50%, según la renta de los territorios), mientras en las televisiones privadas estaría por encima del 65%, de acuerdo con la información suministrada por MPG.

◆ 2: De acuerdo con argumentos expuestos en capítulos anteriores, hemos evitado eliminar toda forma de publicidad de la franja estelar citada, para no devaluar la posición de las televisiones públicas en el

⁶² Rafael López Lita.
Propuesta de un modelo de financiación de las radiotelevisiones
en función de la segmentación de audiencias. 1991.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

mercado de las audiencias, lo que acabaría confinándolas en un papel secundario, cuando no marginal, y para no elevar la carga presupuestaria que, finalmente, aumentará la presión fiscal, efecto implícito en la propuesta. El patrocinio puede, además, prestigiar a las cadenas e incentivarlas a producir buenos programas que, a su vez, prestigiarán a la marca patrocinadora.

◆ 3: Esa propuesta, ciertamente, no asegura la estabilidad y certidumbre de los ingresos por publicidad, pero permite lograr los objetivos establecidos y, además, ajustar la actividad comercial de las televisiones públicas (en producción, programación y emisiones) a los ingresos comerciales captados con esas limitaciones y que, contablemente, deben estar separados (como los costes) de la actividad de servicio público, según el principio comunitario de "transparencia". Previamente, los Presupuestos públicos habrán establecido la financiación necesaria ("proporcional") para la prestación del servicio público encomendado.

La propuesta está en línea con una tendencia que se viene detectando en otros países de la UE. Como advierte Bustamante⁶³, "... en medio de las dificultades, las televisiones públicas de muchos países, como Alemania, Francia o el Reino Unido, han reforzado su financiación pública y acotado más rigurosamente sus emisiones publicitarias. En términos generales para la Unión Europea, y salvando notables excepciones como Portugal, España e Irlanda, la televisión pública mantiene una clara hegemonía del dinero público en sus presupuestos de coste en torno al 60% de media".

⁶³ Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Op. cit. pag. 169.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Podemos estimar que este recorte publicitario que se aplicaría a las televisiones públicas de España supondría una merma sobre la cifra total de sus ingresos publicitarios anuales (recuérdese, 1.044 millones de euros en 2003) de un 30%, calculando que el patrocinio permitirá retener, aproximadamente un tercio de los ingresos medios aportados en este momento a las televisiones públicas por el prime time.

Para las cuentas públicas, este saldo negativo se debería compensar en gran medida, por un lado, ajustando el tamaño de los entes públicos sobredimensionados (como pretende hacer RTVE); y, por otro, con lo recaudado a través de la tasa de concesionarios de televisión.

La vinculación del recorte (o eliminación) de la publicidad en las televisiones públicas con la exigencia de una contribución adicional de las televisiones privadas aparece, con una formulación especial, en un artículo publicado en 1990 por el francés Claude Martí⁶⁴: "Para tener una televisión pública que cumpla con sus objetivos de servicio público y calidad, hay que modificar radicalmente su sistema de financiación; hay que liberarla de las contingencias de los ingresos publicitarios". Ante las dificultades de recibir una subvención estatal suficiente o aumentar el canon televisivo (o la subvención directa del Estado), Martí propone que sean los propios medios privados de comunicación los que sufraguen esta contribución económica a la televisión pública. Apunta concretamente a sustraer del mercado publicitario una 'contribución cultura y comunicación', modulada según los diferentes medios. Iría de un 3% a la prensa a un 14% a los canales de televisión. La publicidad sería más cara –vaticina– debido a la menor competencia entre los medios para conseguirla".

⁶⁴ Claude Martí. 'Cruzada por una televisión pública sin publicidad'. Artículo aparecido en Liberation el 10 de mayo de 1990.

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

Sobre la idea de gravar con una tasa sobre los ingresos publicitarios a las cadenas comerciales a fin de compensar, en el presupuesto de las cadenas públicas, la supresión de la publicidad, Souchon⁶⁵ advierte sobre las reacciones irreconciliables de las televisiones privadas:

“Si las cadenas públicas tienen audiencia, dirán que se les obliga a financiar a su propia competencia: si no la tienen o tienen poca, dirán que se les obliga a financiar a incapaces y parásitos sociales. Y añadirán que este sistema es profundamente malsano, al consistir en 'sangrar' a los sectores que ganan dinero para alimentar a los sectores 'no rentables'”.

Finalmente, contra la eliminación total de la publicidad como sistema de financiación de la televisión pública y contra la errónea apreciación de que las televisiones privadas son gratuitas para el contribuyente, avalando razones para nuestra propuesta sobre la tasa, se erige otro razonamiento que tiene que ver con la propia voluntad de los poderes públicos y que patrocina el ya citado Carreras⁶⁶: “Otro argumento sobre la irreversibilidad de que el sistema de financiación de la televisión a través de la publicidad sea insustituible lo encontramos también en la voluntad de los poderes públicos de que así sea. La publicidad se usa por esos poderes para hacer cumplir las disposiciones legales o para dar a conocer determinadas políticas a fin de hacer participar en ellas a los ciudadanos...En ese último caso, también queda claro que la televisión comercial –o no subvencionada– no es gratuita. ¿Quién paga los anuncios de los poderes públicos si no es el presupuesto de cada una de las Administraciones anunciantes? No veo la diferencia en que la televisión se financie con anuncios o con subvenciones de los poderes públicos. Al fin y

⁶⁵ Michel Souchon. “Qu’attend le public de la télévision et du service public?”, en Médiaspouvoirs, nº 14. Pag. 98. París. 1989.

⁶⁶ Carreras i Serra, 1991. Op. cit. Pag. 40.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

al cabo, el mismo presupuesto financia la televisión y se financia con los impuestos de los ciudadanos”.

El 9 de septiembre de 2003 aparecía en el diario Expansión una información titulada “La publicidad se disputa 40 millones del sector público”, en la que se desvelaba que la Administración Pública Central había “puesto en juego 43,6 millones de euros ente los cinco concursos convocados por los Ministerios de Trabajo, Sanidad, Medio Ambiente; la Dirección General de Tráfico y la Comisión Nacional de Energía”. Se añadía que, en total, “el presupuesto público para el resto del año supera los 50 millones, contando el concurso que el Tesoro Público acaba de adjudicar...”.

El diario económico incluía en su información un cuadro sobre “Los anunciantes públicos en 2002” que, haciendo referencia sólo a los entes y organismos públicos más inversores (Ministerios de Economía y Medio Ambiente y Loterías y Apuestas del Estado) y a sólo dos de las Comunidades Autónomas –Cataluña y Madrid, las más destacadas– cifraba los presupuestos de publicidad en casi 100 millones de euros.

La anterior apenas es un botón de muestra del peso de la publicidad ‘oficial’ en el conjunto de la inversión total. De hecho, si observamos la lista de clientes de las principales agencias de publicidad que operan en España (Bassat Ogilvy, Contrapunto, FCB/Tapsa, Strategias Creativas, Tiempo BBDO, Young&Rubicam,...), que ofrecía el Anuario 2003 de la revista CONTROL, podemos comprobar la presencia notable de organismos

SEGUNDA PARTE: El marco financiero.

XI. Un modelo económico y financiero para España.

públicos: Ministerios, Direcciones Generales –Tesoro, Tráfico,..–, Gobiernos y departamentos de todas las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Patronatos de turismo, etc.).

Para terminar este epígrafe merece atención la declaración del Senado francés, que subraya que, para la generación joven, es la ausencia de publicidad lo que resulta sospechoso, “señal de algo elitista, y por lo tanto aburrido, cuando no nulo”. Considera que la publicidad, “consumida con moderación”, permitirá que las emisoras de televisión públicas, sin dejar de mostrar su diferencia, no se aislen del resto del panorama audiovisual. En cambio, lo que puede resultar perjudicial para la radio y televisión pública es encontrarse en posición de competencia muy aguda y tener, para garantizar su supervivencia, que arreglárselas para conseguir recursos entre los anunciantes. En ese caso, se vuelve muy fuerte la tentación de apartarse de las obligaciones del servicio público para producir el mismo tipo de programa que los que ofrecen los competidores privados”⁶⁷.

⁶⁷ Senado (Francia). L'audiovisuel public en danger. Informe realizado en nombre de la Comisión de Finanzas, Control Presupuestario y Cuentas Económicas de la Nación sobre la financiación del servicio audiovisual público, por Claude Belot (Les rapports du Sénat, n° 162). París. 1999-2000.

TERCERA PARTE.



XII. Conclusiones y recomendaciones.

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

XII.1. Conclusiones

A la vista de los datos e informaciones, investigaciones, análisis y aportaciones doctrinales recogidas en la primera parte de esta Tesis, podemos concluir que:

A) La televisión es un fenómeno social, cultural e industrial imprescindible en cualquier análisis del mundo actual. Cualquier identificación reduccionista del fenómeno de la televisión distorsiona el análisis. Para muchos, la importancia del servicio de radiodifusión público es tal que, como escribió el británico Anthony Smith, refiriéndose a la BBC (considerada el paradigma del servicio público de televisión), "ha sido quizás el más poderoso de los instrumentos de democracia social del siglo".

B) La regulación del sistema de televisión en España está inspirada en un principio básico que cimenta toda la Ley de 1980 (Estatuto de la Radio y Televisión) : "La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado". Esta calificación tiene una considerable importancia: puede ser prestado por el Estado directamente, o a través de otros entes o por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y, en su caso, por los particulares a través de concesión administrativa.

C) Ha habido que esperar hasta la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifi-

XII. Conclusiones y recomendaciones.

ca, a la luz de la doctrina comunitaria, la Ley 4/1980, de 10 de enero, para encontrar una definición legal del servicio público televisivo. La controversia jurídica y empresarial ha venido activando en los últimos años el debate sobre la necesidad de reformar en profundidad la normativa vigente para ajustarla a los nuevos tiempos (el Estatuto de Radio y Televisión tiene ya más de dos décadas, en las que se han registrado cambios vertiginosos) y para eliminar las incoherencias y defectos técnicos que sufre. Dicha reforma ha sido objetivo y compromiso de sucesivos Gobiernos en la última década, anunciando una Ley General del Audiovisual, sin que hasta la fecha, junio de 2004, ninguno la haya llevado a cabo. Tan sólo se han acometido reformas parciales de la legislación sobre telecomunicaciones y sobre el audiovisual.

D) Una aportación de gran interés sobre el servicio público de televisión en España ha sido la realizada por el Consell de l' Audiovisual de Catalunya (CAC), que entiende totalmente necesaria la redefinición de la idea de servicio público, o por lo menos de su alcance, ante la complejidad de medios actuales, porque es evidente que el marco jurídico del audiovisual no puede justificarse hoy sólo en la idea clásica y excluyente del servicio público y tiene que encontrar soluciones diversas y más flexibles para acomodar todas las piezas constitucionales afectadas en un panorama más complejo.

E) La consecuencia más visible de la llegada de la competencia a la televisión, a partir de los primeros años 80, con el desmantelamiento de los monopolios privados, es la convergencia de modelos o la emulación por parte de las cadenas públicas, salvo excepciones, de determinados contenidos de la programación y de ciertas fórmulas comerciales de las

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

privadas. En España, cuando apenas se había cerrado el mapa de los seis primeros entes autonómicos de televisión (del País Vasco, Cataluña, Madrid, Valencia, Galicia y Andalucía), primer ensayo de competencia para TVE, se promulga la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Regulación de la Televisión Privada. A partir de ahí, TVE comenzó a sufrir una imparable pérdida de audiencia y, sobre todo, de su abrumadora cuota en el mercado publicitario, saltando todas las alarmas y provocando como acto reflejo una respuesta de emulación del 'modelo' privado que, a medio plazo, le abocaría a la crisis. A partir de ahí el debate está servido: ¿Puede justificarse una televisión pública cuyos contenidos no son diferenciados o se diferencian escasamente de los que ofrece la televisión privada, cuando, además, su financiación se nutre de fondos públicos y de la publicidad?

F) El nuevo entorno de competencia, tras el final de los monopolios públicos; el desarrollo tecnológico; las contradicciones políticas de los Gobiernos de turno; el fracaso del balance económico y la renovación de las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos en relación con los medios de comunicación públicos han sido determinantes de una crisis de factores encadenados, que ha puesto en jaque la identidad y la legitimidad y cuestionado la financiación de las televisiones públicas sumida en la honda crisis.

G) Hay cinco poderosos argumentos a favor de la televisión pública (Wolton): la naturaleza de la actividad; escapar a la tiranía de la audiencia; el medio de resistir a las sirenas de la televisión fragmentada o temática; las posibilidades y oportunidades que brindan las nuevas tecnologías; y su utilidad y necesidad para Europa. Y Moragas refuerza estos argumentos: "En los años 80 se afirmaba la necesidad y conve-

XII. Conclusiones y recomendaciones.

niencia de la privatización como una garantía de pluralidad (contra los monopolios). Dos décadas más tarde, los argumentos vuelven a repetirse, pero ahora a favor de la conveniencia de legitimar unos servicios públicos de comunicación (contra los oligopolios) que garanticen esta pluralidad, en el marco de unos espacios públicos para la cohesión social y para la participación democrática”.

H) La evaluación de la televisión pública aplicando índices y criterios prefijados permite establecer el marco que va a acotar el cumplimiento de las funciones encomendadas, pero deben existir instancias u órganos ad hoc, independientes, que lleven a cabo el control y fiscalización de este servicio público.

I) La televisión no sólo ha llegado a ser la industria cultural por antonomasia y líder por la dimensión de su oferta y su consumo, o por el papel que desempeña en la promoción y comercialización de las restantes industrias culturales, sino porque “es la única industria cultural en sentido estricto, ya que el término no concierne sólo a la estandarización del producto mismo o a la racionalización de las técnicas de distribución (caso del libro o del disco) sino al conjunto del proceso de producción. En ella, la técnica es parte inseparable del proceso de producción y los medios técnicos y económicos no pueden separarse de los recursos intelectuales”, como señala Bustamante.

J) La televisión es un bien público cuyo consumo no agota el producto, de ahí que soporte unos costes fijos muy elevados y unos costes marginales que tienden a cero. Estamos ante un supuesto de economías de escala ilimitadas, que reduce costes unitarios (por usuario) de forma

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

exponencial en la medida que maximiza audiencias. Por lo que la tendencia a la concentración es muy marcada, es decir, finalmente al monopolio natural. Esta singularidad económica de la televisión ha generado interesantes líneas de investigación sobre cómo conjugar la mayor eficiencia de los recursos y la satisfacción del usuario.

K) Un paradigma digno de consideración, a nuestro juicio, en la aplicación de las herramientas que puede aportar la investigación económica al estudio de la televisión pública podría ser el Análisis Coste-Beneficio (ACB), como instrumento de Política Económica que, con la ayuda del bagaje científico de la teoría económica y la Hacienda Pública, se basa en los principios de eficiencia (entendida como la mejor asignación de recursos) y equidad (definida como la más igualitaria distribución de la renta). El Análisis Coste-Beneficio podría interesar, en el plano de la Hacienda Pública, para medir los efectos del Gasto Público en la televisión pública por su incidencia en los objetivos de la política económica (concretamente, en la política fiscal) y, en el plano de la Economía del Bienestar, para medir la utilidad social de la televisión pública.

L) La televisión sufre una inflación específica de costes de producción de los programas (el mal o la enfermedad de Baumol), porque requiere una aplicación intensiva del trabajo (labor intensive), frente a otros sectores industriales que necesitan una aplicación intensiva de capital (capital intensive). Mientras en otras ramas de la industria, el aumento de los salarios y de los precios suele estar determinado por los incrementos de productividad, en la industria audiovisual crece la remuneración del factor trabajo (coste del talento) sin que se eleve la productividad, como demostró Baumol para muchas industrias de servi-

XII. Conclusiones y recomendaciones.

cios. La 'ley de Baumol' ha sido cuestionada en los últimos años por quienes han demostrado un crecimiento notable de la productividad del trabajo en las industrias de servicios en USA desde 1995, como consecuencia de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), que ha tenido como mayor contribuyente una aceleración sin precedentes en la llamada Productividad Multifactorial (Multifactor Productivity, MFP).

M) El análisis económico de la publicidad, que es consustancial a la televisión, revela un mercado cuya dimensión está condicionada por la riqueza (PIB) del territorio, por la evolución económica y por las decisiones de los anunciantes, primero, sobre el reparto de publicidad entre los medios y, segundo, sobre las modalidades de publicidad a las que se destinarán los recursos. Por otra parte, se constata empíricamente que la inversión publicitaria es inelástica (la curva de demanda tiene una notable pendiente porque el anunciante no reacciona al precio sino a garantizarse el mayor número de impactos para una inversión decidida), y que el mercado acotado por diversas variables limita las posibilidades de financiación por publicidad de un número creciente de cadenas, lo que provoca un aumento de la agresividad comercial de las cadenas de televisión, creando fuertes tensiones en el mercado al elevar la oferta de espacios (más ocupación, más spots emitidos,..) y ajustar los precios, descuentos, rappels, etc. Las cadenas de televisión han debido reaccionar también ensayando nuevas modalidades de publicidad no convencional (below the line). Parece que estamos ante un tiempo nuevo que revolucionará los papeles de los actores tradicionales y de los medios convencionales, también en lo que más interesa a la publicidad: los espectadores-clientes.

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

N) En España, los fenómenos de concentración empresarial y los cambios accionariales provocados o asociados a los mismos en las sociedades mercantiles que explotan las cadenas privadas de televisión en abierto y las plataformas de televisión de pago han convulsionado el mercado audiovisual que ya en 2004 parece haberse estabilizado, mientras se atisban en el horizonte decisiones políticas que afectarían a las televisiones públicas (al ente público RTVE, especialmente) y que podrían tener incidencia en los equilibrios del mercado si se impulsara la privatización de algún o algunos canales públicos en 2005. La fusión de las dos plataformas digitales que dio a luz Digital + se consumó en 2003 y conmocionó al sector audiovisual. En primer lugar, porque provocó el cambio de accionariado en Antena 3, dado el impedimento legal de que la compañía Telefónica fuera propietaria simultáneamente de Digital + y de Antena 3. El grupo empresarial Planeta-De Agostini reemplazó a Telefónica como accionista de referencia de Antena 3 TV, permaneciendo en la propiedad el BSCH y RTL. Por su parte, Mediaset (del magnate y presidente del Gobierno italiano Silvio Berlusconi) tomó después la mayoría de la sociedad mercantil que explota Tele 5, Gestevisión Telecinco, S.A.

O) La digitalización va a tener profundas implicaciones económicas y sociales. La implantación de la TDT (Televisión Digital Terrenal) en el mundo más avanzado se está desarrollando con dificultades. España no ha sido tampoco hasta ahora un modelo virtuoso a tenor de la actuación del Gobierno, de los demás agentes implicados (operadores, industriales, usuarios,...) y de la incertidumbre que aún planea sobre la misma. La legislación existente ha sido considerada, en general, hasta ahora (2003) insuficiente, dispersa y/o desordenada y poco adaptada al momento actual.

XII. Conclusiones y recomendaciones.

Sobre la segunda parte de esta Tesis, las conclusiones se resumirán en las siguientes:

A) La financiación mixta suele ser la regla general en las televisiones públicas, distribuyéndose entre aportaciones públicas (vía canon o mediante financiación pública directa) e ingresos comerciales (publicitarios, sobre todo). Una inmensa mayoría de autores defiende y argumenta la importancia de la publicidad en la financiación de las televisiones públicas. El peso de la financiación pública (canon, subvenciones, convenios, etc.) varía entre el 96% de Suecia y el 35% de Irlanda, con una media del 67,7% en los países de la UE, donde se aprecia una cierta estabilidad del porcentaje medio de los ingresos públicos sobre los totales ordinarios de los organismos.

B) El Canon es la fuente/modalidad más extendida de financiación en las televisiones públicas europeas y consiste en el pago directo de los espectadores por hogar o por tenencia de receptores. Es una figura antigua, cuestionada hoy por muchos autores y en muchos lugares, donde se están registrando iniciativas tendentes a modificarlo o sustituirlo, por ser un tributo directo muy impopular, de costosa recaudación, y que pierde su sentido original ante el presente y futuro escenario de televisión con multiplicación de la oferta en diversos soportes. La conversión del Canon en impuesto indirecto ya se está aplicando en países como Holanda, Bélgica, Portugal y Nueva Zelanda. En el Reino Unido, se baraja la posibilidad de convertir el clásico 'Canon por hogar' en tarifas de suscripción por cada televisor. El Canon también lo pagan, en algunos casos (Finlandia, v.gr.), las televisiones privadas como mecanismo de compensación a las televisiones públicas que limitan o prohíben la publicidad en sus emisiones.

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

C) La mayoría de las entidades públicas de televisión investigadas se rigen por vinculantes documentos programáticos firmados con la Administración competente (llamados 'Cartas', 'Declaraciones de Compromisos', 'Contratos de Gestión', 'Contratos de Dirección' o 'Contratos-Programa') que determinan la misión, función y cometidos de servicio público que debe cumplir el operador.

D) Las entidades públicas actúan como privadas en todas aquellas actividades no vinculadas a la función de servicio público. Esas 'otras funciones' no se refieren a las clásicas actividades comerciales, industriales, etc., sino al propio servicio de difusión de televisión, ofreciendo programas en plataformas ajenas de televisión de pago (cable, satélite e incluso digital terrestre) y en soportes propios –también de pago– como canales TDT, Internet, Móviles 3G, vídeo streaming o ADSL. Se extiende la iniciativa de las televisiones públicas de crear Plataformas de televisión digital terrestre en abierto (y canales temáticos) en las que se participen con otras empresas y televisiones privadas.

E) En 2004, más de tres años después de que la RTVE fuera adscrita a la SEPI y esta pusiera en marcha un Plan Marco para la Viabilidad, los males del Ente Público no se habían curado y ni siquiera se apreciaba claramente que sus síntomas remitieran. La deuda acumulada se acercaba ya a los 7.000 millones de euros y los gastos financieros superaban en el Presupuesto de 2004 los 256 millones de euros. El modelo fracasado necesita una cirugía de urgencia. El Gobierno que salió de las urnas el 14 de marzo de 2004 ha encargado a un 'Comité de Sabios' que busque soluciones para una situación insostenible. El Gobierno admite, en declaraciones públicas, que "la privatización es

XII. Conclusiones y recomendaciones.

un problema básico de la definición del modelo". Mientras tanto, las televisiones privadas arrecian sus críticas denunciando la competencia desleal de las televisiones públicas y la pasividad del Gobierno y de la Comisión Europea.

F) Las Leyes de creación de las distintas televisiones autonómicas no aplican, en general, la Ley del Tercer Canal, de 1983, en cuanto a las fuentes de financiación, estableciendo distintos (y dispares) sistemas que se ajustan más al modelo regulado en el Estatuto de 1980. La televisión vasca, EITB, y la catalana, CCRTV, han puesto en marcha sendos contratos-programa, que podrían ser un modelo imitable por el resto.

G) El sistema de financiación de las televisiones públicas en España es el que ha determinado que la deuda acumulada por los déficits anuales de las televisiones públicas se cifre en 2004, según las estimaciones de los propios entes y empresas públicas, en 8.620 millones de euros. Los déficits y la deuda acumulada por las televisiones públicas en nuestro país tienen una incidencia real en las Cuentas Públicas del Reino de España en cuanto suponen un pasivo encubierto, aunque no figure, ejercicio tras ejercicio, en la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado que fiscaliza la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). En conjunto, la deuda acumulada por los Entes Públicos de Radio y Televisión en España, que el Estado no registra en sus cuentas públicas, representa un 1,1% del PIB.

H) El modelo de financiación más adecuado para una televisión pública, según las instituciones más acreditadas y según muchos autores, es aquel que sea sustancial y suficiente, independiente de decisiones gubernamentales, estable y equitativo.

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

I) La política comunitaria en el sector audiovisual tiene como finalidad promover el desarrollo de este sector en la Unión Europea, perfeccionando el mercado interior, al tiempo que pretende alcanzar objetivos globales de interés general, como son la diversidad cultural y lingüística y la protección de los menores y de la dignidad humana, así como de los consumidores. En la década de los 90 y, sobre todo, en los primeros años del siglo XXI, el Audiovisual ha ido ganando atención y protagonismo en el acervo comunitario, a través de Directivas y Comunicaciones de la Comisión Europea.

XII.2. Propuestas.

◆ 1: Mantener una financiación suficiente, estable, predecible y equitativa de una televisión pública vigorosa, alineada con el marco y la doctrina de la CE, responsabilizada de una misión trascendente para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, y preparada para mantener una sólida posición en el mercado. En el actual entorno tecnológico (digital, con más operadores, múltiples y heterogéneas ofertas, audiencias segmentadas, televisión y otros servicios audiovisuales de pago), económico y cultural (determinado por la globalización), las televisiones públicas son imprescindibles. Porque el derecho básico de todos los ciudadanos a la información, a la cultura, a una oferta audiovisual educativa y formativa, a beneficiarse de las nuevas tecnologías; el derecho a la libertad real de expresión (es decir, aquella que puedan ejercitar todos los ciudadanos), a informar y a ser informados, no puede ser función de grupos económicos y financieros dominantes, de grandes compañías de las telecomunicaciones o la informática, o de los intereses publicitarios. Esos derechos de todos los ciudadanos tienen que ser una variable independiente.

◆ 2: Aplicando la doctrina comunitaria, debe establecerse una financiación mixta. Es necesario que la empresa pública de televisión se dote de un sistema de contabilidad adecuado que le permita ofrecer separadas las cuentas correspondientes al servicio público de las propias de las actividades comerciales. La fórmula del Contrato-programa nos parece idónea para España, una vez definido y encargado el servi-

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

cio público y preestablecido por el Parlamento el nivel de gasto público que el Estado está dispuesto a soportar para financiar las televisiones públicas. El Contrato-programa debe ser preciso y rigurosamente cuantificado a través de los indicadores o parámetros que se estimen necesarios, como los reseñados en el Capítulo XI, al objeto de que el Parlamento pueda evaluar el cumplimiento de la misión encomendada a la televisión pública. Desechamos la modalidad del Canon por las muchas razones apuntadas en el Capítulo VII, especialmente, por su inviabilidad en la era digital, multicanal, y por su inacceptabilidad hoy en un país carente de esta tradición.

◆3: El nivel del gasto público destinado anualmente a las televisiones públicas debería ser función, a nuestro criterio, de las variables objetivas siguientes: PIB del país, nacionalidad o región; población potencial a la que se presta el servicio; y extensión territorial, que condiciona los costes de transporte y difusión de la señal. El PIB sería la variable macroeconómica de referencia y la población y superficie del ámbito de cobertura servirían como factores de corrección en el caso de las CC.AA. (en proporción inversa al PIB per cápita relativo y en proporción directa a la densidad demográfica relativa) para ajustar el gasto público comprometido.

◆4: Para financiar el coste real del servicio público encomendado deben tenerse en cuenta, además del coste de oportunidad, en los términos explicados en el Capítulo XI.2, otros dos aspectos susceptibles de incidir negativamente sobre los resultados económicos de la televisión

XII. Conclusiones y recomendaciones.

pública a la que se encomienda tal servicio: el coste diferencial de realización de los programas y las obligaciones de servicio público que no se traducen en límites en la elección de la programación, sino en mayores costes de instalación y otros bienes de inversión (v. gr. para la cobertura de todo el territorio del ámbito de difusión).

◆5: Para fijar el nivel de la financiación pública sería indispensable también dimensionar razonable y justamente a las empresas públicas de televisión, actuando sobre la eficiencia de la organización de la empresa, reduciendo costes y aumentando la productividad; potenciando el rendimiento de los recursos financieros actuales; y abriendo nuevos sectores de intervención susceptibles de generar nuevos recursos. La televisión pública necesita explorar hoy nuevas fuentes de recursos, por ejemplo, asociados a todas las posibilidades de negocio que va a ofrecer la TDT, y sin descartar incluso entrar en el mercado de los canales de pago.

◆6: Cualquier propuesta sobre la futura financiación de la televisión pública en España pasa necesariamente por dar una solución al problema de la deuda de los Entes Públicos (8.620 millones de euros en la actualidad, algo más del 1,1% del PIB). Debe tomarse en consideración la legislación comunitaria, que podría impugnar una asunción de la deuda por el Estado.

◆7: Uno de los escenarios, si no se quiere cargar la deuda acumulada sobre el déficit público de un ejercicio presupuestario, sería el de la

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

titulización para amortizarla en un número determinado de años, en los términos apuntados en XI.1. En el análisis estrictamente económico, hay que plantearse asimismo el escenario de la privatización de la primera cadena de TVE, que permitiría enjugar, según el valor previsible del mercado (tomando como referencia la salida a Bolsa de Tele 5 en junio de 2004 y el valor muy superior de la marca y la licencia/frecuencia de TVE), más de la mitad de la deuda acumulada. Pero esta opción contaría con múltiples inconvenientes jurídicos, políticos y sindicales.

◆8: Limitar la publicidad en las televisiones públicas. La fórmula más adecuada para limitar la publicidad es la supresión de la misma en la franja horaria denominada prime time, donde sólo se permitiría el patrocinio de programas con los requisitos que prescribe la Ley de Televisión sin Fronteras. Estimamos que este recorte publicitario aplicado a las televisiones públicas de España supondría una merma sobre la cifra total de sus ingresos publicitarios anuales (recuérdese, 1.044 millones de euros en 2003) de un 30%, calculando que el patrocinio permitirá retener, aproximadamente, un tercio de los ingresos medios aportados en este momento a las televisiones públicas por el prime time. Para las cuentas públicas, este saldo negativo se debería compensar en gran medida, por un lado, ajustando el tamaño de los entes públicos sobredimensionados (como pretende hacer RTVE); y, por otro, con lo recaudado a través de la tasa de concesionarios de televisión que proponemos.

◆9: Crear por Ley una tasa de concesionarios de televisión como tributo cuyo hecho imponible es la utilización privativa del dominio

XII. Conclusiones y recomendaciones.

público radioeléctrico que beneficia de un modo particular a los concesionarios de televisión por ondas terrestres de cobertura estatal, autonómica y local. La base imponible sería el volumen de ingresos anuales generados por el concesionario de televisión en la explotación del servicio mediante el uso del espectro radioeléctrico, considerando los propios del servicio de difusión (publicidad, sobre todo), más los derivados de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y de la Sociedad de la Información, y rendimientos económicos que pudiera generar la disposición de determinados derechos de uso del ancho de banda del espectro radioeléctrico asignado. El tipo de gravamen, a determinar por el legislador, se establecería a través un sistema de escalado similar al finlandés: a partir de un determinado volumen de ingresos anuales (el mínimo exento estaría por debajo de los 10 millones de euros, al objeto de que la tasa pueda alcanzar a los operadores privados que compartan un canal múltiple autonómico o, en su caso, uno de la televisión local que disfrutara un negocio superior a la media previsible), con una cuota fija progresiva por tramos (hasta una base mínima, en el tramo superior, de 500 millones de euros, a la que correspondería un fijo de 25 millones de euros) y un tipo marginal también progresivo para el exceso (que podría alcanzar hasta un 25%). Esta tasa será la contraprestación de las cadenas privadas, primero, por el volumen de publicidad que se liberará en el mercado con la limitación propuesta; segundo, por mantener permanentemente una cuota del mercado publicitario superior a su cuota de pantalla (Tele 5 registró en 2003 un share medio del 21,4%, según Taylor Nelson Sofres, mientras ingresó el 28,3% de la inversión publicitaria en televisión, como vimos en XI.4; en el caso de Antena 3,

TERCERA PARTE

XII. Conclusiones y recomendaciones.

estos resultados fueron, respectivamente, en 2003, del 19,5% y 24,3%); y, tercero, por la ventaja del oligopolio que disfrutaban y los beneficios obtenidos tanto por la gratuidad de sus licencias como por ignorar en su programación las obligaciones mínimas de servicio público que exigen sus contratos de concesión.

◆ 10: Poner todas las cautelas para evitar que las televisiones públicas puedan abusar de su privilegiada financiación pública para 'intervenir' en el mercado publicitario (recuperando costes, por ejemplo, a través de la fijación de tarifas por debajo del mercado). Al mismo tiempo, exigir a las cadenas privadas que acaben con las prácticas (infracciones) que ignoran las leyes vigentes en materia de publicidad y contra-programación (especialmente, la de 'Televisión sin fronteras').

ANEXOS.



Anexo 1: Bibliografía, documentación y legislación.

Anexo 2: Glosario de términos y acrónimos.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

Bibliografía

Abad Alcalá, Leopoldo (1998). El principio de subsidiariedad aplicado a la televisión de titularidad estatal como servicio público. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias de la Información (CC.II.) de la Universidad Complutense de Madrid.

Achille, Y. (1994). La télévision publique en quête d'avenir. Presses Universitaires de Grenoble.

Aguilera Moyano, M., y otros (coords.). La industria audiovisual y publicitaria en Andalucía. Estudios sobre un sector estratégico. Universidad de Málaga. 1999.

Ariño Ortiz, G. El proyecto de ley sobre Televisión privada. Madrid 1987.

Arnanz, Carlos M. (2002). Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital. Gedisa Editorial. Barcelona.

Azpillaga, P., Miguel de Bustos, J.C., y Zallo, R. Las industrias culturales en la economía informacional: Evolución de sus formas de trabajo y valorización. Revista de Estudios de Comunicación, nº 5. Bilbao. Noviembre 1998.

Bass, Steven M. (2002). Digital Broadcasting: Opportunities for Public Television. Association of Public Television Stations USA. www.atscforum.org.

Bibliografía, documentación y legislación.

Baumol, William J. (1967). "Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises". *American Economic Review* 57.

Baumol, H., Baumol, W. (1976). "The mass media and the cost disease", en W.S.Hendon, H.Horowitz, C.R.Waits (eds.), *Economics of cultural industries*. Akron, Ohio, Association for Cultural Economics.

Barberio, Raffaele. *Televisión en Europa: una década de convulsiones y cambios*. TELOS, Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad. Jul-sep. 1985.

Belot, Claude (1999-2000). "L'audiovisuel public en danger". Informe realizado en nombre de la Comisión de Finanzas, Control Presupuestario y Cuentas Económicas de la Nación, del Senado francés, sobre la financiación del servicio audiovisual público.

Berlín Villafaña, Irving (1998). 'Los medios de servicio público'. *Revista Latina de Comunicación Social* nº 7. Tenerife.

Blumler, J.G. (1991). "Nuevas funciones para la televisión pública", en Blumler, J.G. (edit), *Televisión e interés público*. Bosch. Barcelona.

Buhigas Arizcun, J.: "La financiación de las televisiones públicas en España", en Muñoz Machado (edit), *Derecho Europeo de lo Audiovisual*. Madrid. 1997.

Bustamante, Enrique (1999). *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Gedisa editorial. Barcelona.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

Bustamante, Enrique (coord.) (2002). Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España. Gedisa editorial.

Bustamante, Enrique (coord.) (2003). Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Gedisa editorial. Barcelona.

Caballero Fernández, R.E., González Pareja, A.C., y Triguero Ruiz, F.A. (1992). Métodos matemáticos para la Economía. Edita: McGraw-Hill/Interamericana de España,S.A. Madrid.

Cache, Bernard (1989). Rawls regarde la télévision: un système d'évaluation pour le service public. Mediaspouvoirs n° 14. 1989. Paris.

Calleja de Pablo, C.: "¿Es legítimo el recurso a los ingresos publicitarios por parte de las televisiones públicas?", en La Nueva Perspectiva Audiovisual. El reto de la televisión pública regional. Ediciones Telemadrid. 1995.

Campo Vidal, Manuel (2003). Concentración de poder en el mapa mediático español. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

Carreras i Serra, Lluís (1991). Financiación de las televisiones públicas y financiación de una programación pública. Edita: Ente público RTVV. Valencia.

Bibliografía, documentación y legislación.

Castells, Manuel (1996). La era de la información. Vol. 1. La Sociedad red. Alianza Editorial. Madrid.

Chinchilla Marín, Carmen (1988): La radiotelevisión como servicio público esencial. Ed. Technos. Madrid.

Díez-Picazo, Luis M. (1997). Publicidad televisiva y derechos fundamentales, en S. Muñoz Machado (ed.), Derecho Europeo del Audiovisual. Madrid. 1997.

Durández, Angel y Sánchez-Taberner, Alfonso [dirección] (2000). El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005. Arthur Andersen y Universidad de Navarra.

Eco, Umberto (1977). "Dalla periferia dell'impero", citado en la traducción inglesa como "Does the audience have bad effects on television?", en Umberto Eco, Apocalypse Postponed, Bloomington, Indiana. University Press. 1994.

EGEDA (Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales). (2002). Panorama audiovisual 2002. Edición: Fernando González Olivares.

Fernández Farreres, G.: El paisaje televisivo en España. Ed. Aranzadi. Madrid. 1997.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

Fernández Soriano, Emelina (1991). La publicidad y su papel en la financiación de las radiotelevisións, en Linde Paniagua, E. (edit.): Financiación y publicidad de las radiotelevisións públicas y privadas. Edita Ente público RTVV. Valencia.

Flichy, Patrice (1991). Les industries de l'imaginaire (pour une analyse économique des médias). Grenoble. PUG, Collection Communication et Médias, 2ª edición. Traducción española: Las multinacionales del audiovisual. Gustavo Gili. Barcelona, 1992.

Ganascia, G. (2001). Quel avenir pour la télévision numérique terrestre. Dossier de l'Audiovisuel, nº 98. París. 2001.

García Matilla, Eduardo, y Arnanz, Carlos M. [dirección del proyecto]. (2001). La nueva era de la televisión. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid.

Garnham, N. (1994). "L'economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica", en vv.aa., L'economia dei media: questioni teoriche. Istituto di Economia dei media, nº 3. Milán.

Garrido Falla, F.: El concepto de servicio público en el Derecho español, en RAP (septbre-dicbre. 1994).

Garrido Falla, F.: El modelo económico en la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público. REDA, abril-junio. Madrid. 1981.

Bibliografía, documentación y legislación.

González Encinar, J.J. (Edit). La televisión pública en la Unión Europea. Madrid. 1996.

González Pacheco, J.M. (2000). Otras formas de financiación. En vv.aa., "El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005". Madrid. Arthur Andersen y Universidad de Navarra.

Havelock, Eric A. (1982). The Literate Revolution in Greece and its Cultural Consequences. Princeton University Press.

Hergberg, S. (1996). Servicios públicos garantes del interés general. Le Monde Diplomatique.

Herscovici, A. (1994). Economie de la culture et de la communication. L'Harmattan. París.

Imbert, Gérard (2003). El zoo visual. De la televisión espectacular a la televisión especular. Editorial Gedisa. Barcelona.

Kopp, Pierre (1990). Télévisions en concurrence. Anthropos. París.

Lange, André (1999). "Diversité et divergences dans le financement des organismes de radio-télévision de service public dans l'Union européenne". Communications & stratégies, n° 35.

Linde Paniagua, E. (edit.). Las radiotelevisiónes en el espacio europeo. Valencia. 1990.

Bibliografía, documentación y legislación.

Linde Paniagua, E. (edit.). Financiación y publicidad de las radiotelevisi-
soones públicas y privadas. Edita Ente público RTVV. Valencia. 1991.

Linde Paniagua, E., y Vidal Beltrán, J.M. Derecho Audiovisual. Colex.
2003. Madrid.

López Lita, Rafael (1991). Propuesta de un modelo de financiación de
las radiotelevisiões en función de la segmentación de audiencias.
Edit. RTVV. Valencia. 1991.

Loring Miró, Jaime (1994). La gestión financiera. Ediciones Deusto. Bilbao.

Martín-Barbero, Jesús. Televisión pública, televisión cultural: entre la
desaparición y la reinvençión. www.bazaramericano.com.

Martín-Barbero, Jesús; y Rey, Germán (2004). Los ejercicios del ver. He-
gemonía audiovisual y ficción televisiva. Gedisa Editorial. Barcelona.

Martínez Marín, Antonio. La evolución de la teoría del servicio público
en la doctrina española. RAP (Revista de Administración Pública) y en
'Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Ho-
menaje al profesor Garrido Falla'. Editorial Complutense. Madrid. 1992.

Mattelart, Armand (1998). La mundialización de la comunicación. Pai-
dós. Barcelona.

McLuhan, Marshall (1962). The Gutenberg Galaxy: The making of
Typographic Man. Toronto, University Toronto Press. [Edición castella-
na: La Galaxia Gutenberg. 1995].

Bibliografía, documentación y legislación.

McLuhan, Marshall, y Bruce R. Powers (1989). The Global Village. Transformations in World Life and Media in the 21st Century. Nueva York. Oxford University Press.[Edición castellana: La Aldea global. Barcelona. Planeta.1994].

McKinsey & Company (1999). "Public Service Broadcasters Around The World". A. McKinsey Report for the BBC.

McQuail, Denis, y Siune, Karen. Media Policy: convergence, concentration and commerce. Safe. Londres. 1998.

Mehl, Dominique (1990). "Audiovisuel. Le service public: naufrage d'une notion", en Médiaspouvoirs, nº 19. París.

Merola, M.: "Televisión pública y privada en Italia: financiación y normas comunitarias", en Muñoz Machado, S.(edit): Derecho Europeo del Audiovisual. Madrid 1997.

Miaja Pol, Miguel (1991). Criterios presupuestarios y autofinanciación de la Radiotelevisión Española. Ed.: Ente público RTVV. Valencia.

Miège, Bernard (1989). La société conquise par la communication. Presses Universitaires de Grenoble (PUG).

Miège, Bernard. Las industrias de la cultura y de la información. Conflicto con los nuevos medios de comunicación. TELOS, nº 29. Marzo-mayo 1992.

Mochón, Francisco (1997). Introducción a la Microeconomía. McGraw Hill. Madrid.

Bibliografía, documentación y legislación.

Moragas, Miquel, y Prado, Emili (2000). La televisió pública a l'era digital. Editorial Portic- Centre d'Investigació de la Comunicació. Barcelona. 2000.

Moragas, Miquel, y Prado, Emili (2001). Repensar la televisió pública en el context digital. Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Muñoz Machado, Santiago (1998). Servicio público y mercado: III. La televisión. Editorial Civitas. Madrid.

Muñoz Machado, Santiago (1997). Discurso preliminar. Derecho Europeo del Audiovisual. Escuela Libre Editorial. Madrid.

Neuman, W. Russell (1991). The future of Mass Audience. Nueva York, Cambridge University Press.

O'Kean, José María (1994). Análisis del entorno económico de los negocios. Una introducción a la macroeconomía. McGraw-Hill.

Oriol Costa i Badía, Pere (1991). Mantenimiento y rentabilidad de la televisión pública: necesidad de un pacto. Ed.: Ente público RTVV. Valencia.

Oriol-Costa, P (1986). La crisis de la televisión pública. Paidós. Barcelona.

Owen, B.M., Beebe, J.H., Manning, W.G. (1974). Television Economics. Lexington Books. Nueva York.

Bibliografía, documentación y legislación.

Paracuellos, J.C. (1993). *La télévision: Clefs d'une économie invisible*. La Documentation Française, Paris.

Perales Albert, Alejandro. *Televisión y servicio público*. Documento de la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Madrid, 1999.

Pereira, F.; Ballarín, E.; Rosanas, J. M.; y Vázquez-Dodero, J. C. (1993). *Contabilidad para Dirección*. Ediciones Universidad de Navarra, S.A.

Picard, Robert G. (2002). *The Economics and Financing of Media Companies*. New York. Fordham University Press.

Picard, Robert G. (2001). *Audience Economics of European Union Public Service Broadcasters (Assessing performance in competitive markets)*. Media Group, Business Research and Development Centre. Turku School of Economics and Business Administration. Turku (Finland).

Pilati, Antonio, y Richeri, G. (Eds.), *L'Economia dei media. Questioni teoriche*. Istituto di Economia dei Media. Fondazione Roselli. Milán. 1994.

Postman, Neil (1985). *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*. Nueva York, Penguin Books. [Edición castellana: *Divertirse hasta morir*. Barcelona, Tempestad. 1991].

Raboy, Marc. *Public Broadcasting for the 21st Century*. University of Luton Press. 1996.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

Richeri, Giuseppe (edit.). La Televisión: entre servicio público y negocio. Gustavo Gili. Barcelona, 1983.

Richeri, Giuseppe (1994). La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación. Bosch Casa editorial, S.A. Barcelona.

Richeri, Giuseppe (2002). Evolución y estructura del mercado televisivo en Europa. Revista TELOS, nº 51. Abril-junio 2002.

Rigaud, Jacques (1990). Libre culture. Paris. Gallimard (Le Débat).

Rowland, Williard D., y Tracey, Michael (1993). Lessons from Abroad: A preliminary Report on the Condition of Public Broadcasting in the United States and Elsewhere. Reunión conjunta de la International Communication Association y del American Forum of the American University, Washington, D.C. 27-mayo-1993.

Sabbah, Françoise (1985). "The new media", en Manuel Castells (ed.), High Technology, Space and Society. Beverly Hills. Sage.

Sánchez-Taberner, Alfonso (2000). Dirección estratégica de empresas de comunicación. Ediciones Cátedra. Madrid.

Scannell, P.: Public Service Broadcasting: the history of a concept. Londres 1990.

Bibliografía, documentación y legislación.

Sierra Caballero, Francisco (2002). Bases de la política audiovisual europea. Mergablum, Edición y Comunicación. Sevilla.

Souchon, Michel (1989). "Qu'attend le public de la télévision public?", en Médiaspouvoirs, nº 14. París.

Souchon, Michel (1995). "Télévision et culture. Jalons et anecdotes pour servir à l'histoire d'un malentendu", en Revue de l'Institut de Sociologie, Bruselas, Universidad Libre de Bruselas.

Thiry, B.: Services publics: conceptions et réalités, en Europe, concurrence et service public. Paris, 1995.

Timoteo Alvarez, Jesús: Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX. Ariel Comunicación, Barcelona 1987.

Tomás Frutos, Juan (1993). Aspectos empresariales del ente público RTVE. Tesis doctoral. Facultad CC.II. de la Universidad Complutense de Madrid.

Tornos Mas, Joaquín. Las Autoridades de Regulación de lo Audiovisual. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Consell Audiovisual de Catalunya. Madrid 1999.

Tornos Mas, Joaquín (coord.). Democracia y medios de comunicación. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

Torres López, Juan. 'Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual'. Revista de Economía nº 10. 1991.

Torres López, J. Y Zallo, R. (1991). "Economía de la información: nuevas mercancías, nuevos objetos teóricos". TELOS, Cuadernos de Información, Tecnología y Sociedad, nº 28.

Triplett, Jack E., y Bosworth, Barry P. (2002). "Baumol's disease has been cured: It and multifactor productivity in U.S. services industries". The Brookings Institution. Washington D.C.

Vallés Ferrer (coord.)(1997). Economía Española. McGraw-Hill. Madrid.

Vilches, Lorenzo (2001). La migración digital. Gedisa editorial. Barcelona.

Williams, Raymond (1974). Television: Technology and Cultural Form. Nueva York. Schocken Books.

Wolton, Dominique (1989). "Pourquoi une télévision publique?", en Médiaspouvoirs, nº 14. París.

Wolton, D. (1995). Elogio del gran público. Gedisa. Barcelona.

Zallo, Ramón (1988). Economía de la comunicación y la cultura. AKAL. Madrid.

Documentos y otras publicaciones

✍ El anuario de la televisión 2004. Edita: Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual (GECA). Madrid, 2004.

✍ Financiación de las entidades públicas de televisión. Informe del Gabinete de Estudios de RTVA. 2003. Autor: Antonio Martín Lupión.

✍ La Televisión Digital Terrenal en España. Situación y tendencias. Libro editado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Madrid. Julio de 2002.

✍ TELOS, Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad. Nº 57. La televisión digital terrestre. Oct.-Dcubre 2003.

✍ Informe anual 2002 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C.M.T.). Edita: C.M.T. Madrid 2003.

✍ COM (1999), 657 final, titulada "Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Diciembre 1999.

✍ Directiva 2000/52/CE de la Comisión Europea, de 26 de julio de 2000 por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

COM (2001), 598 final, titulada "Comunicación de la Comisión sobre la

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Octubre de 2001.

COM (2002), 778 final, titulada "Cuarto Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE Televisión sin fronteras", modificada luego por la Directiva 97/36/CE. Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Enero de 2003.

COM (2003), 270 final, titulada "Libro Verde sobre los Servicios de Interés General". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Mayo de 2003.

COM (2003), 541 final, titulada "la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)". Documentos de la Comisión Europea. Bruselas. Septiembre de 2003.

COM (2003), 784 final, titulada "el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual". Diciembre de 2003.

Plan Marco para la Viabilidad de RTVE, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2001.

Informe 2002 de Servicio Público de RTVE. Madrid. 2003.

Consell de l'Audiovisual de Catalunya (2001). La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. Barcelona. 2001.

Contrato-programa de la Corporación Catalana de Radio y Televisión

Bibliografía, documentación y legislación.

(CCRTV) y la Generalitat de Cataluña para el periodo 2002-2005. Enero 2002.

✍️ Contrato-programa del Ente Público Radio Televisión Vasca (EITB) y el Gobierno Vasco para el periodo 2000-2005. Noviembre 2002.

✍️ La Radio y la Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo? Documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión (vinculado a la UNESCO), elaborado por el Centro de Estudios sobre los Medios de Comunicación, dependiente de la Universidad Laval de Quebec (Canadá). Mayo 2001.

✍️ Estudio INFOADEX de la inversión publicitaria en España 2004. Edita: Infoadex, S.A. Madrid 2004.

✍️ Informe anual de Televisión 2003. Media Planning Group. Madrid. Enero 2004.

✍️ El mercado publicitario español y los efectos de la política comercial de RTVE. Informe de UTECA. Febrero de 2002.

✍️ El mercado publicitario de televisión en España: una mirada al futuro. Informe de UTECA. Diciembre de 2000.

✍️ Normas reguladoras de la emisión de publicidad por TVE,S.A., aprobadas por el Consejo de Administración del Ente público RTVE el 11 de enero de 2001.

✍️ Estudio de Prospección del Mercado de Trabajo y Detección de Necesidades Formativas en el Sector Audiovisual de Andalucía. Elaborado por la Fundación Audiovisual de Andalucía. Editado por la Consejería de Empleo

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. Sevilla, 2001.

✍ La industria audiovisual en Andalucía: retos y estrategias de comercialización. I Jornadas Profesionales. Fundación Audiovisual de Andalucía. Sevilla, 2003.

✍ Directorio Central de Empresas 2002. INEbase. Instituto Nacional de Estadística.

✍ Radio and Television Systems in Europe 2000/2001. Hans-Bredow-Institute for Media Research (eds.). European Audiovisual Observatory. Strasbourg, 2000.

✍ European Audiovisual Observatory. Yearbook 2003. Film, television, video and multimedia in Europe. Vol. 1: Economy of the European audiovisual industry. Strasbourg, 2003.

✍ European Audiovisual Observatory. Changing aspects of broadcasting: new territory and new challenges. Strasbourg, 2001.

✍ 'Datacasting in Australia', A paper delibered to the Australia Broadcasting Summit. Sydney, february 2002.

✍ 'The Funding of the Public Service Broadcasting', DAJ/MW/mp 9.11.2000. European Broadcasting Union.

✍ Plan de Desarrollo de la Televisión 2004-2007. Comisión Nacional de Televisión (Colombia). Bogotá D.C. 2004.

■ **Legislación y resoluciones judiciales**

- **Ley 4/1980, de 10 de enero**, del Estatuto de la Radio y la Televisión.

- **Ley 24/2001, de 27 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión.

- **Ley 46/1983, de 26 de diciembre**, reguladora del Tercer Canal de Televisión.

- **Ley 5/1982, de 20 de mayo**, por la que se crea el Ente público Radiotelevisión Vasca.

- **Ley 10/1983, de 30 de mayo**, de creación del Ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión, y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña.

- **Ley 13/1984, de 30 de junio**, de creación, organización y control parlamentario del Ente público Radio y Televisión Madrid.

- **Ley 7/1984, de 11 de julio**, de creación de la Entidad pública Radiotelevisión valenciana, y regulación de los servicios de radiodifusión televisión de la Generalidad.

- **Ley 9/1984, de 11 de julio**, de creación de la Compañía de RadioTelevisión de Galicia.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

- **Ley 8/1984, de 11 de diciembre**, de Radiodifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias, modificada por la Ley 4/1990, de 22 de febrero.
- **Ley 8/1987, de 9 de diciembre**, de creación de la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía.
- **Ley 10/2002, de 21 de diciembre**, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, que modifica la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía.
- **Ley 3/2000, de 26 de mayo**, de creación del Ente público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.
- **Ley 4/2000, de 16 de noviembre**, por la que se crea la empresa pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales.
- **Ley 10/1988, de 3 de mayo**, de Televisión Privada.
- **Ley 34/1988, de 11 de noviembre**, General de Publicidad, modificada por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.
- **Ley 19/1989, de 25 de julio**, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Europea en materia de sociedades.

Bibliografía, documentación y legislación.

- **Ley 25/1994, de 12 de julio**, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- **Ley 41/1995, de 22 de diciembre**, de Televisión Local por Ondas Terrestres.
- **Ley 17/1997, de 3 de mayo**, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.
- **Ley 22/1999, de 7 de junio**, de modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio.
- **Ley 66/1997, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que impulsa y da cobertura jurídica a la Televisión Digital Terrenal.
- **Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre**, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal.
- **Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo**, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local.
- **Ley 15/2001, de 9 de julio**, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual.

ANEXO 1

Bibliografía, documentación y legislación.

- ❑ **Ley 20/2001, de 28 de diciembre**, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2002.
- ❑ **Ley 32/2003, de 3 de noviembre**, General de Telecomunicaciones.
- ❑ **Ley 38/2003, de 17 de noviembre**, General de Subvenciones.
- ❑ **Ley 62/2003, de 30 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social, que modifica la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres, y la Ley 10/1988, de Televisión Privada.
- ❑ **Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas** que anula la Decisión de la Comisión de 7 de noviembre de 1996 sobre la financiación por la República Portuguesa de la RadioTelevisión Portuguesa (RTP). Luxemburgo, 10 de mayo de 2000.
- ❑ **Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE** en el asunto prejudicial C-280/00, de la empresa alemana Altmark Trans. Luxemburgo, 24 de julio de 2003.

Sitios WEB más consultados

www.cmt.es
www.europe.eu.int
www.obs.coe.int
www.csa.fr
www.bbc.co.uk
www.idate.fr
www.opentv.com
www.digitaltelevision.com
www.fecemd.org
www.infoadex.es
www.portalcomunicacion.com
www.ccrtv.com/newsnews
www.campusred.net
www.uteca.es
www.audiovisualcat.net
www.amazon.com
www.digitag.org
www.dvb.org
www.fcc.gov
www.nab.org
www.atsc.org
www.ce.org
www.freeview.co.uk
www.setsi.mcyt.es

ANEXO 2

Glosario de términos y acrónimos.

- ▶ **Acceso condicional:** Es el sistema que controla el acceso de los abonados a los diferentes servicios ofrecidos por las televisiones de pago, en función del perfil particular del usuario, mediante la generación de claves para codificar las señales.
- ▶ **ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line):** Tecnología de transmisión que permite al par de hilos de cobre convencionales usados para telefonía transportar hasta dos Mbits, lo que posibilita difundir señales de televisión.
- ▶ **API (Applications Programming Interface):** Aplicación de programación necesaria para el desarrollo de servicios interactivos asociados a la televisión.
- ▶ **ATSC (Advanced Television Systems Committee):** Con estas siglas se identifica al estándar de televisión digital implantado por Estados Unidos.
- ▶ **Audiencia media (rating):** porcentaje del universo objetivo (en general, individuos de 4 años y más residentes en un territorio) que, como promedio a lo largo del intervalo temporal considerado, ha seguido la emisión de la cadena. Se calcula ponderando cada uno de los individuos en la muestra por su tiempo de permanencia.
- ▶ **Audiencia acumulada:** porcentaje de individuos que han contactado con la cadena al menos 1 minuto descontando duplicaciones.
- ▶ **Audímetro:** Aparato electrónico que permite detectar los estados y funciones de televisión, vídeo u otras fuentes de señal (satélite, cable,

etc.) en el televisor. Permite medir hoy día la audiencia de las cadenas nacionales y autonómicas de televisión.

- ▶ **Banda ancha:** Canales de comunicación cuya velocidad de transmisión es muy superior a la de un canal de banda vocal. Se aplica a velocidades superiores a 250 Kbits, lo que permite prestar servicios multimedia. Normalmente se expresa en Mbps/Kbps, indicando la cantidad máxima de bits que puede ser transmitida por segundo.
- ▶ **Bartering (trueque):** Programa de televisión realizado a medida del anunciante y cedido a la cadena a cambio de publicidad o a bajo coste.
- ▶ **Bit (Binary Digit):** Unidad mínima de información. Un bit se representa por la presencia o la ausencia de un impulso electrónico (0 ó 1 en el código binario).
- ▶ **Broadcasting:** Difusión de televisión en cadena.
- ▶ **Canon (licence fee, redevance o il canone):** Se puede definir como una tarifa (o una tasa parafiscal) que grava la tenencia (que se sobreentiende implica el uso y disfrute) de receptores de televisión y radio. Es una licencia que el ciudadano paga por acceder al servicio, con independencia del uso del mismo y de su frecuencia.
- ▶ **Carrier:** Infraestructura física por la cual se transportan los datos, voz e imagen. También designa a la empresa que ofrece el servicio de transmisión o conducción de señales.

ANEXO 2

Glosario de términos y acrónimos.

- ▶ **Cobertura:** Ámbito geográfico, espacio, superficie en la que pueden recibirse las señales cuyo medio físico es el espectro radioeléctrico. //En la televisión publicitaria, es el porcentaje de individuos del público objetivo que son expuestos, al menos una vez, a los soportes de la campaña.
- ▶ **C.M.T.:** Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
- ▶ **C.P.M.:** Coste por mil impactos. Los impactos son el número de veces que el mensaje publicitario puede ser recibido por el público objetivo incluyendo duplicaciones.
- ▶ **C/RP:** Coste por GRP, es decir, coste de alcanzar en una campaña publicitaria el 1% del público objetivo.
- ▶ **D.A.B. (Digital Audio Broadcasting):** Expresión inglesa traducida como "difusión de audio digital" que designa un sistema terrestre de difusión digital para la radio.
- ▶ **Descodificador (o decodificador):** Aparato usado sobre todo en las comunicaciones digitales que puede tener varias funciones: convierte la señal digital en analógica para que el televisor convencional la transforme en imagen; descodifica una señal codificada previamente; identifica la opción del abonado y, por otro lado, le permite acceder a información de vídeo, audio y servicios multimedia; incluye el módem, etc.
- ▶ **DTV (Digital Television):** Televisión digital, el sistema de televisión que utiliza la tecnología digital para la transmisión de imagen y sonido.

- ▶ **DVB (Digital Video Broadcasting):** Organismo europeo que tiene como socios a empresas de la industria, programadores, difusores y otros miembros del sector audiovisual. Su objetivo es crear y unificar los estándares relacionados con la Televisión Digital en Europa.
- ▶ **DVB-T:** Especificaciones técnicas aprobadas por el DVB para la emisión de televisión digital terrenal. Con -S y con -C, respectivamente, para la televisión digital por satélite y por cable.
- ▶ **DVD (Digital Versatile Disc):** Disco versátil digital.
- ▶ **EGM:** Estudio General de Medios, realizado por la AIMC (Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación). Es un estudio multimedia que incluye estilos de vida, consumos y datos sociodemográficos. Realiza en Península, Baleares y Canarias un total de 40.000 entrevistas al año a individuos de 14 y más años, repartidas en tres oleadas.
- ▶ **Emisión de televisión:** Es la transmisión de imagen no permanente, por medio de ondas electromagnéticas propagadas por cable, por satélite, por el espacio sin guía artificial o por cualquier otro medio.
- ▶ **EPG (Electronic Programming Guide):** Guía electrónica de programación, un servicio básico de la oferta de televisión digital. Es un "navegador" que permite al usuario consultar la programación diaria del operador de TV digital observando en la pantalla toda la información.
- ▶ **FORTA:** Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos.

ANEXO 2

Glosario de términos y acrónimos.

- ▶ **Gestor del múltiplex (también Operador del múltiplex):** Agente responsable de la gestión del ancho de banda del canal múltiple para TDT.
- ▶ **GRP's (Gross Rating Points, puntos brutos de rating):** Un GRP es el 1% del público objetivo (universo o target group) al que se dirige una campaña publicitaria (niños, amas de casa, hombres, mujeres, adultos, seniors, etc.) Los GRP's se miden en el % cobertura X nº inserciones en cada uno de los soportes utilizados.
- ▶ **HDTV (High Definition Television):** Televisión de Alta Definición, un sistema que ofrece aproximadamente una resolución horizontal y vertical doble respecto a los estándares televisivos analógicos modernos, proporcionando imágenes comparables a las de películas cinematográficas y un audio de "calidad CD".
- ▶ **IDTV (Integrated Digital TV Receiver):** Receptor de televisión digital con descodificador integrado, es decir, con funciones integradas de acceso condicional.
- ▶ **ITC (Independent Television Commission):** Autoridad de regulación del audiovisual en el Reino Unido hasta diciembre de 2003.
- ▶ **MBITS:** Megabits.
- ▶ **MFN (Multiple Frecuencias Network):** Redes multifrecuencia. Conjunto de radiofrecuencias individualizadas que permite realizar desconexiones de la programación.

- ▶ **MHz:** Megahertzio.

- ▶ **MHP (Multimedia Home Platform):** Estándar de sistema de descodificación compatible que persigue implantar la Unión Europea y que ha sido desarrollado por el foro de la industria europea DVB.

- ▶ **Módem (MOdulador-DEmodulador):** Equipo electrónico que adapta la señal procedente de medios digitales al entorno analógico de una línea de transmisión (cable, aire, etc.) //Permite la conexión directa entre el abonado y el centro de atención al cliente del operador de TV digital.

- ▶ **Multicrypt:** Receptor universal. Modelo de sistema de acceso condicional que permite, sin previo acuerdo entre los distintos operadores, la recepción de las ofertas de televisión digital que se encuentren en el mercado.

- ▶ **Múltiplex:** Canal de frecuencia radioeléctrica que permite albergar varios programas digitales de televisión (de 4 a 6) y otros servicios digitales (datos, Internet, etc.) gracias a técnicas de compresión.

- ▶ **OFCOM (Office Of Communications):** Nueva autoridad de medios audiovisuales del Reino Unido tras la extinción del antiguo regulador ITC en diciembre de 2003.

- ▶ **Operador de televisión:** Según la normativa comunitaria incorporada al ordenamiento jurídico español, se entiende por "organismo de

ANEXO 2

Glosario de términos y acrónimos.

radiodifusión televisiva la persona física o jurídica que asuma la responsabilidad editorial de la composición de las parrillas de programación televisada y que la transmita o la haga transmitir por un tercero”.

- ▶ **PAL (Phase Alternation Line):** Sistema que emplea una señal de luz y dos señales de color que representan dos de los tres colores primarios. Es un estándar analógico para la transmisión de televisión fundamentalmente utilizado en Europa.
- ▶ **Patrocinio (sponsoring):** Presencia de una marca o de un anunciante en la oferta de un programa de televisión. Puede ser pasivo, es decir, externo a la producción (caretas de entrada, intermedias o de salida), o activo, con intervención en los contenidos.
- ▶ **Pay per view (Pago por visión):** Sistema por el cual el usuario elige acceder, mediante pago, a la emisión de un acontecimiento de especial relevancia –deportivo, cultural, conciertos, etc.; en directo o en diferido, o a una película de estreno.
- ▶ **Peak time:** Momento de máxima acumulación de audiencia.
- ▶ **Plataforma de televisión:** Operador de televisión que, a través de una marca comercial que lo identifica ante los usuarios, ofrece a éstos un conjunto de canales de televisión y/o de servicios interactivos.
- ▶ **Prime time:** Franja horaria de máximo consumo (audiencia). Se suele considerar la comprendida entre las 21 horas y las 24 horas.

- ▶ **Producción propia:** Es la originada total o parcialmente en la cadena. Se llama interna si es realizada totalmente con los propios recursos del operador televisivo. La externa puede ser financiada (encargada a un productor externo 'llave en mano', costada por la cadena); asociada (coproducida con productores independientes nacionales); o coproducción (coproducida en asociación con productores o cadenas extranjeras).
- ▶ **Producción ajena:** Compra de derechos de antena de programas para televisión producidos sin colaboración de la cadena (productos nacionales o importados).
- ▶ **Product placement:** Inserción de un producto o marca dentro de la narrativa del programa de televisión (en guión, decorado, etc.).
- ▶ **Programa:** El término programa equivale en DTV a lo que hoy se conoce por canal de televisión. La digitalización de la señal y las técnicas de compresión de imagen permiten que puedan emitirse varios programas de televisión por una frecuencia (canal múltiple).
- ▶ **Publicidad convencional en TV:** Es la que se realiza en spots directos, sobreimpresiones y publitreportajes.
- ▶ **Publicidad no convencional en TV (below the line):** Es la que se realiza a través de patrocinios, trueques, televentas, emplazamiento de productos, merchandising, etc.
- ▶ **Radiodifusión (red de):** Sistema de comunicación de radio o televi-

ANEXO 2

Glosario de términos y acrónimos.

sión integrado por un número determinado de estaciones de transmisión sonora o televisiva conectadas entre sí por cable axial, ondas o línea de alambre, de forma que todas puedan emitir el mismo programa simultáneamente. Técnicamente, la radiodifusión es la comunicación a través de las ondas electromagnéticas (utiliza una parte del espectro de radiofrecuencias).

► **Rating:** Es la audiencia media, pero se entiende también como el número de personas que visionan un programa específico o que consume televisión durante un cierto periodo de tiempo. En este caso, no se da en porcentaje sino en cantidades numéricas tipo millones de espectadores.

► **Rejilla (schedule o palinsesto):** Conjunto de programas ordenados y distribuidos en una secuencia temporal para su emisión televisiva en un determinado periodo.

► **Servicio de televisión:** Servicios de telecomunicación en los que la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente. Se entiende por televisión, según la normativa vigente, "la emisión primaria, con o sin cable, por tierra o por satélite, codificada o no, de programas televisados destinados al público". La prestación en régimen de gestión indirecta de estos servicios requerirá concesión administrativa.

► **Servicios de televisión avanzados (Enhanced broadcasting):** Suponen la distribución de aplicaciones junto con la programación audiovi-

sual tradicional, con un modelo de interactividad que se desarrolla en el receptor del usuario, o interactividad local, sin requerir, por tanto, un canal de retorno con el proveedor de servicios.

- ▶ **Servicio digitales adicionales:** Son aquellos que, junto al servicio de televisión por ondas, permiten a los operadores prestar servicios como vídeo bajo demanda, correo electrónico, Internet, juegos interactivos, etc.
- ▶ **Servicio Interactivos (Interactive broadcasting):** Suponen la provisión de servicios, asociados o no a la programación tradicional, que requieren un canal de retorno para la comunicación con el proveedor de servicios.
- ▶ **Set-top-Box (STB):** Dispositivo conectado a un receptor de televisión que ejerce de terminal multimedia.
- ▶ **SFN (Single Frequency Network):** Redes de frecuencia única. Soportan la radiación con la misma frecuencia y modulación de la señal teniendo que estar sintonizados todos los transmisores. No permiten realizar desconexiones en la programación televisiva.
- ▶ **Share (cuota de mercado o de pantalla):** Porcentaje que la audiencia media de una cadena supone sobre la audiencia media de la agregación/consolidación de todas las cadenas de televisión.
- ▶ **Simulcast:** Distribución simultánea de los mismos contenidos televisivos por dos vías o tecnologías diferentes.

Glosario de términos y acrónimos.

- ▶ **Simulcrypt:** Es un sistema desarrollado por la DVB para la interoperabilidad de distintos sistemas de acceso condicional, haciéndolos funcionar en paralelo, en las cabeceras de red.
- ▶ **Sofres (hoy, Taylor Nelson Sofres):** Es la compañía que mide a diario las audiencias de TV en España. Utiliza un pánel de 3.305 audímetros situados en otros tantos hogares que configuran la muestra nacional.
- ▶ **Target group:** Conjunto de individuos agrupados por edad, nivel educativo, nivel de renta, hábitat, etc. Permite segmentar las audiencias para su análisis o como público objetivo de una campaña de publicidad.
- ▶ **TDT:** Televisión digital terrenal. Plataforma de televisión digital cuya transmisión se realiza por sistema de radiodifusión terrenos, es decir, con antenas situadas en la superficie de la tierra.
- ▶ **TDC:** Televisión digital por Cable.
- ▶ **TDS:** Televisión digital por Satélite.
- ▶ **UHF (Ultra High Frequencies):** Acrónimo utilizado para designar la banda de frecuencias comprendidas entre 300 y 3000 MHz.
- ▶ **Universo:** Es el conjunto de individuos o elementos pertenecientes a un colectivo en estudio.
- ▶ **UTECA:** Unión de Televisiones Comerciales Asociadas.

- ▶ **VHF (Very High Frequencies):** Acrónimo utilizado para designar a la banda de frecuencias comprendidas entre 30 y 300 MHz.
- ▶ **VHS (Video Home System):** Vídeo doméstico.
- ▶ **Webcasting:** Difusión de contenidos audiovisuales a través de la World Wide Web.
- ▶ **WEB TV:** Sistema que permite la navegación por Internet a través del televisor convencional.
- ▶ **Zapping:** Cambio de canal durante la publicidad.