

# El ajuste de las cuentas en el Sector Audiovisual

Teoría y Práctica de la Nueva  
Financiación de la Televisión en España

Rafael Camacho Ordóñez



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**EL AJUSTE DE LAS CUENTAS  
EN EL  
SECTOR AUDIOVISUAL**

**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA NUEVA FINANCIACIÓN  
DE LA TELEVISIÓN EN ESPAÑA**





**EL AJUSTE DE LAS CUENTAS  
EN EL  
SECTOR AUDIOVISUAL**

**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA NUEVA FINANCIACIÓN  
DE LA TELEVISIÓN EN ESPAÑA**

**Rafael Camacho Ordóñez**

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2006

Camacho Ordóñez, Rafael  
El ajustes de las cuentas en el sector audiovisual: teoría y práctica de la nueva  
financiación de la televisión en España / Rafael Camacho Ordóñez  
– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006  
417 págs.; 24 cms. – (Estudios)  
D.L. SE-4288-06  
I.S.B.N. 84-8333-336-8

Industria audiovisual . – Televisión . – Financiación . – Gasto Público . –  
España  
Instituto Andaluz de Administración Pública .

791.44(460):061.238

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O  
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR  
DEL COPYRIGHT

TÍTULO: EL AJUSTE DE LAS CUENTAS EN EL SECTOR AUDIOVISUAL. TEORÍA Y PRÁCTICA DE  
LA NUEVA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN EN ESPAÑA

AUTOR: Rafael Camacho Ordóñez

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 84-8333-336-8

Depósito Legal: SE-4288-06

## | ÍNDICE

Prólogo .....	11
<b>I. Introducción:</b>	
<b>EL DEBATE SOBRE LA TELEVISIÓN, ENTRE EL SERVICIO PÚBLICO Y EL MERCADO .....</b>	<b>19</b>
<b>PRIMERA PARTE:</b>	
<b>TEORÍA DE LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN .....</b>	<b>37</b>
<b>II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA TELEVISIÓN .....</b>	<b>39</b>
II.1. La industria cultural por antonomasia .....	39
II.2. Investigación sobre una economía con reglas propias .....	45
II.3. La enfermedad de los costes y otros problemas diferenciales .....	59
<b>III. FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PRIVADA .....</b>	<b>67</b>
III.1. La publicidad, en la base del negocio televisivo .....	69
III.2. Los límites de la legislación vigente .....	76
III.3. Nuevas modalidades de publicidad .....	80
III.4. Las televisiones de pago .....	86
<b>IV. FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>89</b>
IV.1. El debate jurídico y mercantil .....	90

IV.2. Propuestas, condiciones y modalidades .....	98
IV.3. El Canon, regla general con excepciones .....	107
IV.4. La fórmula del Contrato-programa .....	114
<b>V. DOCTRINA Y POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS AYUDAS ESTATALES A LA TELEVISIÓN .....</b>	<b>119</b>
V.1. La Directiva de la ‘Televisión sin fronteras’ .....	121
V.2. La financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión .....	129
V.3. Interpretación de las normas por los Tribunales europeos .....	143
V.4. El contencioso español sobre la financiación de RTVE .....	146
<b>VI. MODELOS Y ESTRATEGIAS DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS EN EL MUNDO .....</b>	<b>153</b>
VI.1. Conclusiones sobre los sistemas públicos actuales de radio y televisión ....	154
VI.2. Estrategias de las televisiones públicas: la distinción y el mercado .....	158
VI.3. La revisión del modelo de referencia: la BBC .....	172
<b>SEGUNDA PARTE:</b>	
<b>PRÁCTICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>185</b>
<b>VII. LA INDUSTRIA AUDIOVISUAL EN 2005 .....</b>	<b>187</b>
VII.1. Oferta y demanda en el mercado de la televisión .....	188
VII.2. Televisión de pago y canales temáticos .....	193
VII.3. Efectos de la concentración en el mapa televisivo .....	204
<b>VIII. EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>211</b>
VIII.1. La doctrina del Tribunal Constitucional .....	215
VIII.2. Informar, formar y... entretener .....	221
<b>IX. MAPA Y CONFIGURACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>227</b>
IX.1. RTVE, la historia de un modelo insostenible .....	227
IX.2. Las entidades públicas autonómicas .....	252
IX.2.1. Los contratos-programa de EITB y CCRTV .....	256
IX.2.2. El despliegue regional de los años 80 a los 2000 .....	272

IX.2.3. La Empresa Pública Radio y Televisión de Andalucía .....	279
IX.3. Déficit y deudas de las televisiones públicas .....	284
<b>X. LAS CUENTAS DE LA TELEVISIÓN PRIVADA .....</b>	<b>293</b>
X.1. Análisis del negocio en 15 años (1990-2004) .....	296
X.2. La publicidad, objeto de litigio .....	301
 <b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>AJUSTES EN LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>317</b>
 <b>XI. EL CAMBIO DE MODELO EN LA RTVE .....</b>	<b>323</b>
XI.1. Las propuestas del ‘Comité de Sabios’ .....	323
XI.2. La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal .....	340
XI.3. Plan de Saneamiento con reducción de plantilla .....	352
XI.4. Limitación de la publicidad en la televisión pública .....	359
 <b>XII. NUEVOS OPERADORES EN EL MERCADO DE LA TELEVISIÓN .....</b>	<b>363</b>
XII.1. Cuatro, la cadena en abierto de Sogecable .....	363
XII.2. La Sexta, la cadena de productoras independientes .....	372
XII.3. Nuevos canales para impulsar la TDT .....	377
 <b>XIII. LA LEGISLACIÓN AUDIOVISUAL QUE VIENE .....</b>	<b>379</b>
 <b>XIV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>391</b>
 <b>Anexo I. BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN .....</b>	<b>397</b>
 <b>Anexo II. GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ACRÓNIMOS .....</b>	<b>411</b>



## | Prólogo

El Congreso de los Diputados aprobó el 11 de mayo de 2006 la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal (Ley 17/2006, de 5 de junio), que liquida el viejo modelo de la RTVE, imperante en España desde el origen de la televisión y, en una consideración estrictamente jurídica, desde la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprobó el Estatuto de la Radio y la Televisión.

La certificada defunción del viejo modelo de la RTVE iba a marcar en 2006 un hito en el proceso de cambio que la nueva legislación, el avance tecnológico imparable y nuevos operadores en escena han puesto en marcha en el mercado audiovisual español.

Cuando la compañía que encarna el modelo de referencia para la televisión pública, la BBC, venía trabajando desde 2004 en la necesidad de revisar su ‘ideal’ modelo, parecía evidente que el siglo XXI, con sus nuevas tecnologías, valores y hábitos de consumo, estaba demandando reajustes en el servicio público que presta la televisión y un replanteamiento de sus condiciones de financiación para asegurar un futuro.

En marzo de 2006, el Gobierno británico presentó ante su Parlamento un Libro Blanco ("*A public service for all: the BBC in the digital age*") que expone las obligaciones para la Corporación BBC propuestas por el Gobierno y que, si fueran aprobadas, serán condición para renovar la *Royal Charter* (‘Carta Real’ –contrato de encomienda del servicio público que vincula a la BBC con la Corona británica, a través de su Gobierno–) y el *Framework Agreement* (Acuerdo Marco de prestación del servicio) para el período 1 enero 2007 a 31 diciembre 2016.



El Libro Blanco propone medidas para fortalecer la misión pública de la BBC y para mejorar su posición competitiva, que incluirán cambios estructurales (reducción de plantilla, venta de algunos departamentos, mayor productividad de los centros periféricos, etc.). El sistema de financiación por canon se mantiene hasta 2016 y los ‘pagadores del canon’ se convierten en determinantes de los contenidos y de la propia gestión empresarial de la Corporación pública.

En paralelo a la BBC y con similar parsimonia, dada la complejidad y repercusión social de las iniciativas, el Gobierno español que sale de las elecciones generales de 2004 se compromete a encarar por fin la siempre aplazada y pendiente reforma de la radio y televisión pública, en el marco de una reordenación y actualización de toda la legislación audiovisual.

En la Exposición de motivos de la citada Ley 17/2006 se explica que “el fin de la presente Ley es, por una parte, dotar a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad y que establezca estructuras organizativas y un modelo de financiación que les permita cumplir su tarea de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público. Por otra, refuerza la intervención del Parlamento y prevé la supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente”, que –debe advertirse–, en el momento de aprobación de esta Ley, no existe.

La Ley declara que recoge “las principales propuestas del informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado creado por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril”. Y es cierto que trasluce esa voluntad, respetando el planteamiento general de aquel informe llamado de los ‘Sabios’, pero no es menos cierto que ignora algunas de sus propuestas y modifica sustancialmente otras.

Seis meses antes de que se consumara la anterior modificación legal de la RTVE, el Gobierno había anticipado ya el fin de un largo ciclo y el cambio de modelo al condicionar, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, “la disposición efectiva de la subvención” para el Ente público RTVE a un Convenio que éste debe suscribir con el Estado, cuyo contenido debería incluir, entre otras, medidas de racionalización de costes, de mejora de la productividad y de reorganización o reestructuración técnica de la explotación económica, los límites publicitarios adicionales y elaboración de un modelo de financiación acorde con la doctrina y normativa comunitaria.

En el nuevo escenario, pasar de un subvención de 78 millones de euros en 2005 a los 575 millones de euros fijados para 2006, bajo la atenta mirada de la Unión Europea, iba a exigir a la RTVE grandes sacrificios. Y para lograr el objetivo, ningún instrumento más adecuado y controvertido que la SEPI, la sociedad estatal que había tomado las riendas económico-financieras de la RTVE a partir del año 2000.

En febrero de 2006, la SEPI presentó en sociedad un ‘Plan de Saneamiento y Futuro’ para la RTVE, partiendo de la constatación, en primer lugar, de que la situación actual de RTVE “es insostenible” (la deuda acumulada hasta 2005 se cifra por la propia empresa en 7.551 millones de euros) y que se puede agravar con la aparición de nuevos canales en abierto y el desarrollo de la TDT. De modo que para la SEPI el saneamiento y el futuro pasaban, entre otras propuestas, por un severo ajuste laboral y de cuentas que preveía dejar en el grupo empresarial público 5.170 trabajadores de los 9.212 que declara la empresa al comenzar el año 2006.

Desde luego, la SEPI hacía el análisis correcto cuando advertía sobre los cambios en el mercado audiovisual y el aumento de la competencia debido a la incorporación de más operadores y más canales.

En primer lugar, el Gobierno había decidido, en nombre del respeto y fomento del pluralismo, poner fin al oligopolio que venían disfrutando desde 1989 las televisiones privadas en abierto (Telecinco y Antena 3).

Así, comenzó acordando el 29 de julio de 2005 modificar el contrato concesional de Sogecable, S. A. para permitir la emisión en abierto de Canal Plus con la marca ‘Cuatro’. Luego, el 25 de noviembre de 2005 adjudicó a la sociedad “Gestora de Inversiones Audiovisuales, La Sexta, S.A.” los dos canales digitales que había sacado a concurso público el mismo 29 de julio anterior, asignación que la habilitaba adicionalmente “de manera transitoria, hasta que se produzca el cese de las emisiones en analógico, a prestar el servicio público de televisión terrestre mediante la explotación del canal analógico de cobertura estatal incorporado al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada” por el Real Decreto 946/2005, de 29 de julio.

Con la misma noble excusa que, según el discurso oficial, movió el nacimiento de ‘La Sexta’, es decir, cumplir su plan de impulso a la TDT, articulado en la Ley 10/2005, y específicamente lo establecido en la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que aprobó el Plan Técnico Nacional de

la Televisión Digital Terrestre, el Gobierno concedió, a finales de noviembre de 2005, 20 canales digitales, de los que 13 eran nuevos y los siete restantes eran (con nueva frecuencia) los iniciales de Veo TV y Net TV y los que venían repitiendo en digital, desde 2002, las emisiones analógicas de Televisión Española, Antena 3 y Telecinco, y, desde primeros de noviembre de 2005, el nuevo canal analógico en abierto ‘Cuatro’. De estos nuevos canales, tres adicionales se asignaron a RTVE, dos a Telecinco, dos a Antena 3, dos a Cuatro y dos a La Sexta (que obtuvo además, como hemos apuntado, uno analógico), y uno más a Veo TV y a Net TV.

Como los sucesivos Gobiernos de España se han habituado, desde 1989, a conceder las licencias de televisión con carácter gratuito, se descartó la subasta para el reparto de estos canales, con la intención de reforzar a los operadores actuales. El Gobierno entendía que esta decisión favorecerá el desarrollo de la TDT en nuestro país.

Ni el nacimiento de ‘Cuatro’ ni el de ‘La Sexta’ fue, lógicamente, pacífico. Respecto a la primera, cuando en octubre de 2005 expiró el plazo para presentar recurso contra el Acuerdo de Consejo de Ministros que autorizó la emisión en abierto de ‘Cuatro’, Antena 3 y Telecinco decidieron no impugnarlo, tras anunciarse oficiosamente la intención del Gobierno de limitar la publicidad en las televisiones públicas, más allá de las exigencias que impone la Ley 25/1994, de 12 de julio, conocida como de la ‘Televisión sin Fronteras’. Esta restricción se reflejaría, según la declaración de intenciones gubernamental, en la Ley de Reforma de la RTVE, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, así como en la futura Ley General Audiovisual.

En cuanto a la segunda, las compañías Veo Televisión, S.A. (participada por Unedisa, editora de El Mundo, y Recoletos) y Net TV, S.A. (grupo Vocento), titulares de licencia para la televisión digital terrestre, habían intentado sin éxito obtener autorización para emitir en analógico transitoriamente (llegando como máximo al 50% de la población) si el Gobierno iba a permitir a Sogecable, S.A. abrir la emisión de Canal Plus en nombre del pluralismo y los demás argumentos ya explicados. Más asistidos por la razón se consideraban Veo TV y Net TV si el Gobierno iba a permitir al adjudicatario de nuevos canales digitales de TDT que emitiera en analógico hasta el momento del ‘apagón’. Así, el diario editado por Unedisa titulaba el 26 de noviembre: “El Gobierno asigna a La Sexta el espacio analógico de TV que denegó a EL Mundo”.

En este medio ambiente audiovisual, UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) había alertado ya sobre el límite de la capacidad del sector audiovisual en España analizando un mercado en el que la incorporación de los dos nuevos operadores ‘analógicos’ en abierto coincidía con la liberalización de los servicios de televisión por cable y la extensión de los canales de TDT impulsada por el Gobierno; un mercado en el que, por cierto, los operadores privados nacionales ‘tradicionales’ cerrarían el ejercicio 2005 con los mejores resultados de su historia.

El presidente de Gestevisión Telecinco, S. A., Alejandro Echevarría, pronosticó el 8 de febrero de 2006, durante su intervención en el Foro de la Nueva Economía, en Madrid, una “reconversión industrial en el sector audiovisual, como la que hubo en los astilleros y la minería, a partir de 2010”, año del apagón analógico, “cuando en cualquier parte del territorio nacional se podrán ver hasta 44 televisiones digitales gratuitas”. Seguidamente, se preguntó sobre “cómo tendrá que crecer y cuánto el mercado publicitario” para rentabilizar todas las nuevas inversiones necesarias. El presidente de Telecinco no ocultaba su desacuerdo con la política audiovisual del Gobierno –que alteraba un *statu quo* tan beneficioso para Telecinco– y con la legislación que se avecinaba (Ley General Audiovisual y Ley del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales).

Los más alarmistas vaticinaban un verdadero ‘tsunami’ como consecuencia de la proliferación de canales, el desarrollo de la TDT y la fragmentación de audiencias en el mercado televisivo, que afectaría sobre todo al mercado de la publicidad.

Sin esperar al amenazante futuro, las compañías privadas española han venido afrontado ajustes de sus estructuras que se han saldado con reducción de plantillas, cierre de delegaciones territoriales y más externalización de actividades, servicios, asistencia técnica y producción televisiva. En el caso de Antena 3, un expediente de regulación de empleo rebajó la plantilla en 215 trabajadores a finales de 2003. A finales de marzo de 2006, el comité convocó una huelga para protestar por el estancamiento de la negociación del convenio colectivo tras dos años de salarios congelados, según la versión sindical. La empresa argumenta que “la estructura laboral está obsoleta”.

Por las mismas anteriores fechas, la dirección de la compañía ONO, líder absoluta del mercado de la televisión por cable, y los sindicatos firmaron un acuerdo que concreta en 785 los trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo. Los despidos se repartirían entre el área de infraestructuras y operaciones, clientes y servicios, funciones corporativas y áreas de empresas.

En noviembre de 2005, presentando el informe económico sobre la televisión privada en unas Jornadas organizadas por UTECA, ésta advertía ante la llegada de nuevos operadores que “las capacidades del sector, desde el punto de vista macroeconómico, están al límite”. El estudio, realizado por la consultora Deloitte, recomendaba a los operadores “reestructurar costes para ser más eficientes y buscar nuevas formas de publicidad, donde el tiempo de programas también sea tiempo de publicidad”. En cuanto a la rentabilidad, apuntaba que un negocio como la televisión, sea de abierto o de pago, requiere un importante periodo de maduración, además de estar condicionado por los gustos de la audiencia, lo que suele “conllevar –justifica el informe encargado por UTECA– a que de tiempo en tiempo deban realizarse reestructuraciones del personal o regulaciones de activos para ajustar las cuentas de resultados a nuevas circunstancias”.

Y la conclusión de la consultora es intimidatoria: “Sólo revisar la evolución de las cuentas de resultados de la televisión privada en estos 15 años debería desanimar a algunos en sus ansias de invertir en este negocio”. El negocio en su conjunto sólo ha permitido hasta septiembre de 2004 recuperar el 27% del capital tras 15 años de actividad y el resultado neto agregado del conjunto de la televisión privada a dicha fecha es positivo en tan sólo 348 millones de euros.

De ahí que los espectaculares resultados de las cadenas privadas en 2005 (el beneficio neto de Telecinco fue de 290 millones de euros y el de Antena 3, de 226 millones), debidos al crecimiento no menos espectacular de los ingresos por publicidad, no atenuaran la beligerancia de aquellas ni sus expectativas de que se produzca un recorte efectivo de la publicidad en las televisiones públicas.

El informe de los ‘Sabios’ proponía que las inserciones publicitarias en TVE descendieran en la tasa máxima “desde el actual 15%-20% al 10% de la emisión diaria total, con el límite añadido de 9 minutos en cada hora natural de reloj”. Según los ‘Sabios’, esta “inicial actuación de RTVE, si va acompañada de un cumplimiento de la regulación por los competidores privados, debe actuar como promotora de una regeneración integral del mercado publicitario, con subida general de la calidad de sus espacios y de sus tarifas”. El informe concretaba que, en cualquier caso, “los ingresos publicitarios no deberían superar el techo del 40% del total anual presupuestado”.

Luego, el informe de los expertos preveía que el Gobierno tuviera en cuenta, a efectos de la financiación pública fijada en el Contrato-programa, “el lucro cesante por las limitaciones en el tiempo dedicado a la emisión de espacios publicitarios, así como por los costes de producción ocasionados por esta menor

saturación publicitaria” y, asimismo, ”la pérdida de ingresos publicitarios por primar la calidad de las emisiones frente al mantenimiento generalizado de altos índices de audiencia”, así como “donaciones o descuentos en tarifas de espacios publicitarios institucionales y sociales”, que la RTVE valoró en 12,5 millones de euros en 2003.

Toda una recomendación bienintencionada y plena de fe en los gobernantes y en el mercado, que quedó reducida en la Ley de reforma de la RTVE a disponer (artículo 32, apartado 2) que el Contrato-Programa “deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”.

Ya la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, transitaba por el mismo camino pero concreta en un título específico sobre “la publicidad, la televenta y el patrocinio” que “el tiempo dedicado a la emisión de contenidos publicitarios en el marco de la prestación del servicio público audiovisual de Cataluña no puede exceder el 10% total diario de emisión. En cada una de las horas naturales del día, el tiempo de emisión dedicado a la publicidad, en todas sus formas, no puede sobrepasar los doce minutos. Asimismo, y respetando este límite, el tiempo dedicado a los contenidos publicitarios y de televenta, excluyendo los espacios de autopromoción, no puede sobrepasar los diez minutos en dicho periodo”.

Este es el escenario en el que han depositado su esperanza las cadenas privadas de televisión a sabiendas de que, siendo la inversión publicitaria 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 conocidas limitará las posibilidades de financiación por publicidad de un número creciente de cadenas, lo que creará sin duda fuertes tensiones en el mercado y comprometerá la viabilidad empresarial, sobre todo, de los nuevos proyectos.

### **Exposición de motivos del libro**

La toma de muestras anterior sobre la situación del mercado audiovisual español en 2006 justificaría por sí sola el trabajo que tienes por delante, lector, pero confieso que el autor tiene, además, un punto pretencioso: sintiéndome, por encima de todo, universitario, el libro está concebido pensando en que pueda aportar conocimiento a los alumnos y futuros investigadores de las Facultades de Co-

municación, que estén interesados en la economía y en la financiación de la televisión y, especialmente, en la naturaleza y los retos que tiene hoy la televisión pública.

El libro está inspirado en la investigación que desarrollé para mi tesis doctoral en Economía sobre 'La financiación del servicio público de televisión en España', cuyo móvil fue la constatación de un déficit en la investigación y el análisis económico sobre los medios de comunicación que no se ha iniciado de forma sistemática, con algunas excepciones, hasta la década de los 80 y que en España no cuenta aún con una masa crítica suficiente de investigadores.

Una cerrada e inmovilista línea de pensamiento jurídico, sociológico y político venía soslayando el análisis económico de un sector y un mercado, el de la comunicación, y más específicamente el de la televisión, conceptuado y asociado más a sus facetas simbólicas y artísticas, incluso cuando sus diversas actividades y relaciones dependían cada vez más de variables económicas y de procesos industriales.

El dominio de este pensamiento 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.

Siendo tributario de mi tesis doctoral, el libro está enriquecido, además, con mi experiencia profesional de seis años dirigiendo la Empresa Pública Radio y Televisión de Andalucía y con la mirada y el análisis de la actualidad propio de quien ejerció mucho tiempo el oficio de periodista.

**Rafael Camacho Ordóñez**  
Sevilla, 3 de junio de 2006



## I | Introducción

### **EL DEBATE SOBRE LA TELEVISIÓN: ENTRE EL SERVICIO PÚBLICO Y EL MERCADO**

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’<sup>1</sup> que en torno al año 700 a.C., tuvo lugar en Grecia un gran invento: el alfabeto. Destacados estudiosos del mundo clásico, como Havelock<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Manuel Castells. La era de la Información. Vol. 1 La Sociedad Red, capítulo 5. Pág. 399. Alianza Editorial. Madrid, 1997. Segunda edición, 2000.

<sup>2</sup> Eric A. Havelock. *The Literate Revolution in Greece and its Cultural Consequences*. Págs 6-7. Princeton University Press. Princeton. 1982.

“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 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”<sup>3</sup>.

La 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 Goytisolo<sup>4</sup>, “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 televisión<sup>5</sup>.

Las formas de expresión audiovisual no han sido asimiladas por quienes han abanderado y crecido con la cultura escrita, como apunta McLuhan: “Las perso-

---

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 400.

<sup>4</sup> Luis Goytisolo. El declive de la cultura verbal. El País 3/3/2001.

<sup>5</sup> 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’.

nas altamente letradas no saben habérselas con el arte no verbal, por lo que se agitan impacientes de un lado a otro para expresar una desaprobación que les hace fútiles (...), no poseen el arte de discutir con imágenes”. (*La comprensión de los medios como las extensiones del hombre*. México. 1975).

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 Neuman<sup>6</sup> 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).

Postman<sup>7</sup>, 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 Imbert<sup>8</sup>, “la extensión de los medios audiovisuales ha traído consigo el paso de una *economía de saber* a una *economía del ver* que consagra la primacía de lo visual, como modo de ver de sentir, de representar y percibir/transmitir la realidad”. Baudrillard, en *Crítica de la economía política del signo*, advierte que “lo verdadero” es lo realizado como ocio, y que el tiempo de

---

<sup>6</sup> W. Russell. Neuman. The future of Mass Audience. Pág. 103. Cambridge University Press. Nueva York. 1991.

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

<sup>8</sup> Gérard Imbert. El zoo visual. Pág. 38. Gedisa. Barcelona. 2003.

“realización” para el hombre es el tiempo libre. De ahí la importancia del nuevo modelo cultural derivado de la industria de los medios de comunicación de masas y, fundamentalmente, de la televisión.

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 resituirla 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”<sup>9</sup>.

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 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”<sup>10</sup>.

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

---

<sup>9</sup> Lorenzo Vilches. La migración digital. Pág. 190. Gedisa. Barcelona. 2001.

<sup>10</sup> Imbert. Op. cit. Pág. 46.

temores. La televisión seduce porque es espejo, no tanto de la realidad externa representada cuanto de la realidad interna del que la contempla”<sup>11</sup>.

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 individuales, 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?

Y reflexionaba así<sup>12</sup>: “Dependiendo de las circunstancias socioculturales, existen diversos códigos o, mejor, reglas de competencia e interpretación. El mensaje tiene una forma significante 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.)”. El semiólogo italiano impugna así el discurso central de la Escuela de Frankfurt, que acuñó el término “cultura de masas” (en otras versiones, “industrias culturales”), caracterizada por un mensaje efímero, emitido por un reducido grupo de comunicadores a un receptor masificado, disperso y anónimo, a través de un medio centralizado, del que la televisión sería el paradigma.

---

<sup>11</sup> Joan Ferrés. *Televisión subliminal. Socialización mediante comunicaciones inadvertidas*. Paidós. Barcelona. 1996.

<sup>12</sup> Umberto Eco. *Dalla periferia dell'impero (1977)*, citado en la traducción inglesa como “Does the audience have bad effects on television?” (1994). Págs. 90 y 98.

Los frankfurtianos imputan a la cultura de masas la degradación de los valores artísticos al convertirlos en objetos de consumo y le atribuyen, además, el carácter de instrumento de dominación ideológica.

Las relaciones entre la cultura y la televisión no han sido nunca simples (Rodríguez Pastoriza las subtitula “de conflicto”), y reflejan los vínculos que existen entre las artes y la comunicación. Armand Mattelart sentenció ya en 1994: “El dios es uno: la globalización de la cultura. Y su profeta es la televisión”. Y Giovanni Sartori fue más preciso aún en *Homo videns* (1998): “La cultura audiovisual es inculta y, por tanto, no es 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. Rigaud<sup>13</sup> 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, 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 Souchon<sup>14</sup>, 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”.

---

<sup>13</sup> Jacques Rigaud, *Libre culture*. Gallimard (Le débat). Paris 1990.

<sup>14</sup> 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.

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”<sup>15</sup>.

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)<sup>16</sup>.

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”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> G. Imbert. Op. cit. pág. 76.

<sup>16</sup> Jesús Martín-Barbero y G. Rey. Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva. Pág. 18. Gedisa. Barcelona 2004.

<sup>17</sup> Eduardo Haro Tecglen. El círculo vicioso. Babelia. El País. 20 de noviembre de 1993.



Y Martín-Barbero termina su raciocinio advirtiéndolo 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”.

Subrayemos 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’<sup>18</sup>: “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”. (Págs. 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’”. (Págs. 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”. (Pág. 129).

El debate sobre la televisión es tan antiguo como el propio medio televisivo pero adquiere más intensidad a partir de la década de los ochenta cuando se generali-

---

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

za en Europa la competencia entre cadenas de televisión públicas y privadas, consecuencia del desmantelamiento de los monopolios de radiodifusión pública que habían dominado el mercado desde el origen de la televisión en el Viejo Continente.

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 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 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”<sup>19</sup>.

En nuestro entorno europeo, la televisión nace como servicio público al asentarse, como dice Richeri<sup>20</sup>, 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.

---

<sup>19</sup> S. Muñoz Machado. Servicio público y mercado III. La televisión. Pág. 134. Civitas. Madrid 1998.

<sup>20</sup> Giuseppe Richeri. La transición de la televisión. Pág. 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).

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.

Como explica Blumler<sup>21</sup>, 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. Pág. 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 sistema de financiación publicitaria, que tratan 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 Sepstrup<sup>22</sup>, “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”.

---

<sup>21</sup> Jay G. Blumler, profesor en la Universidad de Maryland y en la Universidad de Leeds, donde ha dirigido 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.

<sup>22</sup> Preen Sepstrup. The Electronic Dilemma of Television Advertising. *European Journal of Communication*, 1 (4). Pág. 383. 1986.

Pero la década de los ochenta, con 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.

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.

Pierre Musso<sup>23</sup> 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 muestra, 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”.

En efecto, 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

---

<sup>23</sup> P. Musso y G. Pineau. La télévision entre l'État et le marché. Mediaspouvoirs, n° 14. 1989.

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 Richeri<sup>24</sup>, 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 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.

El ya citado Blumler 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”<sup>25</sup>. 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

<sup>24</sup> G. Richeri. La transición de la televisión. Pág. 49. Barcelona 1994.

<sup>25</sup> Blumler, J. G.: Nuevas funciones para la televisión pública, en *Televisión e interés público*. Pág. 260. Barcelona 1993.

de sus propias contribuciones”<sup>26</sup>. Y, por 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”<sup>27</sup>.

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 reflexiones<sup>28</sup> 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”.

La segunda reflexión advierte: decir que la carrera por la audiencia es sinónimo de renuncia a la calidad, de "nivelación por abajo", es verter sobre los telespectadores un juicio peyorativo, presumiéndoles incapaces de elegir la calidad cuando son situados antes dos emisiones igualmente atrayentes 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

<sup>26</sup> Ibidem. Pág. 261.

<sup>27</sup> Ibidem. Págs. 262-263.

<sup>28</sup> Michel Souchon. “Qu'attend le public de la télévision et du service public?”, en *Médiaspouvoirs*, n° 14. Pág. 98. París 1989.

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.

Apunta Doglio<sup>29</sup> que “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 Richeri<sup>30</sup>, “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”.

---

<sup>29</sup> D. Doglio. El futuro de los servicios públicos, en Richeri, G. (edit.), “La Televisión: entre servicio público y negocio”. Pág. 150. Barcelona, 1983.

<sup>30</sup> G. Richeri, 1994. Op. cit. Pág. 51.



El danés Karen Siune y el sueco Olof Hultén<sup>31</sup> sostienen que el servicio público de televisión fue cambiando, sobre todo en Europa Occidental, a través de los años, 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.
- 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, Raboy<sup>32</sup> 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 política-

---

<sup>31</sup> K. Siune y O. Hultén. Does Public Broadcasting Have a Future?, págs. 24-25, en Denis McQuail and Karen Siune. Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce. Sage 1998.

<sup>32</sup> Marc Raboy. Public Service Broadcasting in the Context of Globalization. Pág. 5, en Public Broadcasting for the 21<sup>st</sup>. Century. University of Lutton Press. 1996.

mente 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 explicar el éxito de los servicios de especializados y las economías de escala, justificadas por la producción global en busca de los pequeños mercado 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”<sup>33</sup>.

Reviste especial interés la interpretación que realiza Dominique Mehl<sup>34</sup>, que ha dirigido el departamento de investigación en el ya citado CNRS francés, sostiene que “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. (...) 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”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Ibidem. Pág. 9.

<sup>34</sup> Dominique Mehl. *Audiovisuel: le service public, naufrage d' une notion*. Pág. 8. *Mediaspouvoirs*, nº 19. 1990.

<sup>35</sup> Ibidem. Págs. 11-12.

No es éste el espacio ni el trabajo apropiados para detenerse en el rico caudal de informes e investigaciones sobre el papel genuino del servicio público de televisión, pero debemos dejar constancia de las valiosas aportaciones realizadas, especialmente, en Reino Unido, Francia, Suecia y Japón, por instituciones señeras como la BBC, The Broadcasting Research Unit, o la Nippon Hoso Kyokai (NHK, televisión pública de Japón) y por autores tan reconocidos como Blumler, Nowack, Rosengreen, Richeri o Wolton.

La televisión pública japonesa NHK subraya tres líneas que deberían primar en la programación: la ‘familiaridad’ de la misma, que asume el punto de vista del gran público; la ‘profundidad’, que consiste en producir programas que impacten al público y estimulen su simpatía; y la ‘diversidad’, que hace referencia a la variedad programática.

Por su parte, la BBC pone el énfasis en los debates y en la cobertura informativa completa e imparcial de los asuntos de interés nacional; en favorecer y estimular las manifestaciones de la cultura y del entretenimiento británico; y una oferta de programas y servicios que cree oportunidades para la educación.

En nuestro país, es notable el trabajo del Consell de l’Audiovisual de Catalunya (CAC) sobre ‘la definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual’, que apunta una serie de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del servicio público. Entre esos indicadores, se señalan los índices de variedad programática general, diversidad informativa, pluralismo político y social, valores, audiencia (en cuantía y diversidad), éxito de target, innovación en programas, géneros y formatos, saturación publicitaria, y motor de la industria audiovisual.

Como hemos tratado de mostrar en esta introducción, hay un intenso y apasionante debate intelectual, social y político sobre la televisión, que acaba convergiendo en la evidencia de que estamos ante un medio que es, con sus virtudes y defectos, como se dijo, epicentro cultural y del tiempo de ocio en nuestra sociedad, un sistema de comunicación imprescindible, sobre el que los ciudadanos, incluso los menos exigentes y críticos, depositan expectativas y aspiraciones, es-

pecialmente sobre los medios de comunicación públicos. Así lo detectó el informe McKinsey para la BBC en 1999<sup>36</sup>:

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

---

<sup>36</sup> McKinsey & Company. “Public Service Broadcasters Around The World”. A. McKinsey Report for the BBC. 1999.

**PRIMERA PARTE:**  
**TEORÍA DE LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN**



## II | ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA TELEVISIÓN

### II.1. La industria cultural por antonomasia

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 una 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”<sup>37</sup>.

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 aleato-

---

<sup>37</sup> R. Zallo. Economía de la comunicación y la cultura. 1988.

ria (alto riesgo económico), con costes fijos elevados (la creación y fabricación del máster) y costes variables débiles (la reproducción y distribución)”<sup>38</sup>.

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. Flichy<sup>39</sup> 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 pueden separarse de los recursos intelectuales”, explica el citado Bustamante, apoyándose en Flichy y Sauvage (1991).

---

<sup>38</sup> E. Bustamante. *La televisión económica*. Pág. 24. Gedisa. Barcelona 1999.

<sup>39</sup> Patrice Flichy. *Les industries de l’imaginaire (pour une analyse économique des médias)*. Grenoble. PUG, Collection Communication et Médias, 2ª edición. 1991. Traducción española: *Las multinacionales del audiovisual*. Gustavo Gili. Barcelona 1992.



Ha sido precisamente Bustamante<sup>40</sup> 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 Bustamante<sup>41</sup>, 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.
- 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.

<sup>40</sup> E. Bustamante (coord.). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Págs. 19-38. Gedisa. Barcelona 2003.

<sup>41</sup> Bustamante, 2003. Op. cit. Pág. 23.

- 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 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”<sup>42</sup>.

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 Miège<sup>43</sup>, 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

---

<sup>42</sup> “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 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](http://www.ehu.es).

<sup>43</sup> Bernard Miège. *La société conquise par la communication*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (PUG), 1989.

(por ejemplo, televisión de pago por programa, consumo de un servicio videotext...), mediante suscripciones (por ejemplo, suscripciones a Canal Plus o a cadenas temáticas 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 videodisco 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 cine<sup>44</sup>.

Comoquiera que, junto al modo de acceso editorial –adquisición de CD Rom 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

---

<sup>44</sup> 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'economie des réseaux*. Pág. 8. *Problèmes Economiques*, n° 2456. París 1996.

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 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 Lacroix<sup>45</sup> 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 (Azpíllaga y otros, 1998. Op cit.).

---

<sup>45</sup> Gaetan Tremblay y Jean-Guy Lacroix. *Télévision, deuxième dynastie*. Montreal. Presses de l'Université du Québec, 1991.

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 televisión digital por satélite) alternativas para cambiar de operador.

Al analizar, desde la perspectiva y con la información disponible en 1992, el conflicto con los nuevos medios de comunicación, Miège<sup>46</sup> 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.

## II.2. Investigación sobre una economía con reglas propias

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 di-

---

<sup>46</sup> B. Miège. Las industrias de la cultura y de la información. Conflicto con los nuevos medios de comunicación. TELOS n° 29. Marzo-mayo 1992.

versas 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 libro<sup>47</sup>, que reúne algunas de las investigaciones más interesantes abordadas hasta ese momento.

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.

---

<sup>47</sup> A. Pilati y G. Richeri (Eds.), *L'Economia dei media. Questioni teoriche*. Istituto di Economia dei Media. Fondazione Roselli. Milán 1994.

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.

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 medio 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 telecomunicaciones, 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, cuyo trabajo hemos destacado al comienzo de este capítulo, 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.

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 simplificá-

ramos 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”<sup>48</sup>.

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 teóricos<sup>49</sup>), 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 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 Bustamante<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> G. Richeri. La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación. Bosch 1994.

<sup>49</sup> Kopp, Richeri, Bustamante, Torres, Garnham,...

<sup>50</sup> E. Bustamante. La televisión económica. Pág. 19. Gedisa.1999.

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.

Algunos (así, Owen, Beebe, 1974; Kopp, 1990) han tratado de modelizar los resultados de la competencia entre un número limitado de cadenas, para concluir que la búsqueda del máximo beneficio en el mercado impulsaría a todas las cadenas a concentrarse en un mismo tipo de oferta dirigida a las audiencias mayoritarias, logrando así un notable despilfarro de recursos y una reducida satisfacción de las audiencias. La conclusión de estos estudios es que la opción más favorable era el monopolio. Se abría así paso la teoría del “monopolio natural”, que excepciona la regla general de la libre competencia, para referenciar a sectores de actividad donde el importante ahorro de costes producido por las economías de escala permitía una mayor eficiencia de recursos en el caso de la producción por una sola empresa, mientras que la competencia significaba un fuerte despilfarro de recursos en tanto la dinámica económica no llevase al monopolio.

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 Zallo<sup>51</sup>, 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.
2. La imposibilidad de abordar, desde una economía cuantitvita, 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.

---

<sup>51</sup> 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.

3. La diferenciación entre óptimos individuales y óptimos sociales, lo que contradice el corazón mismo de la teoría del equilibrio de Pareto<sup>52</sup>.
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.

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 disfrutaban mil personas como diez millones– como es el caso de la televisión convencional, los precios carecen de sentido como factor de regulación. De la caracterización, entonces, de la televisión 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 financia-

---

<sup>52</sup> 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. Págs. 230-231.

ción 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 televisión 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 televisión 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 televisión 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 públicos amplios deseosos de incorporarse a una cadena *encriptada*. 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 Torres<sup>53</sup>, quien señala, primero, que el consumo de televisión es “no rival”<sup>54</sup>, es decir que su consumo por parte de alguien no impide que también lo 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.

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, exis-

---

<sup>53</sup> Juan Torres López. ‘Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual’. Revista de Economía nº 10. 1991.

<sup>54</sup> Cfr. Richeri, 1994.

ten 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 los asume íntegramente como asunto de dominio público, bien porque establece las 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 solucio-

nes 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 monopolista.

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 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, vídeo 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)<sup>55</sup>. 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.

---

<sup>55</sup> 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.

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, es decir, con la mejora 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.

### II.3. La enfermedad de los costes y otros problemas diferenciales

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, como vimos, 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.

Las 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 televisión<sup>56</sup>, 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 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 antici-

---

<sup>56</sup> Cfr. Kopp, 1990, Richeri, 1994, Bustamante, 1999, entre otros.

pada 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”<sup>57</sup>. Hemos constatado a lo largo de muchos 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 capítulo siguiente. 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 empresa<sup>58</sup> presentan un cuadro distinto en la televisión, sobre todo, los que 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’<sup>59</sup> (pérdida de audiencia y publicidad) del que recuperarse para salir acarreará elevadísimos costes añadidos.

---

<sup>57</sup> A. Moreau. *La violence ou l'harmonie. Développer les programmes télévisuels en Europe. Rapport à Madame la Ministre des Affaires Européennes.* 1991.

<sup>58</sup> Véase, entre otros, Jaime Loring. *La gestión financiera.* Capítulo 15. Ediciones Deusto. Bilbao. 1994.

<sup>59</sup> Bustamante 1999. *Op. cit.* Pág. 75.

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.

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, 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.

La industria cultural y, en particular, la audiovisual, como ha explicado muy bien Giuseppe Richeri, 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 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.

Con el concluyente análisis anterior coincide también el ya citado informe de McKinsey para la BBC<sup>60</sup>, 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 cualificados, serán, inevitablemente, más caras las nuevas formas de producción para las nuevas funciones (ej. interactividad) que las tradicionales. Si las televisiones públicas pretenden hacer de contrapesos eficaces de las cadenas comerciales, su financiación tendrá que seguir el ritmo de los costes”.

Por su parte, Robert G. Picard<sup>61</sup>, 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

---

<sup>60</sup> “Public Service Broadcasters Around The World”. A. McKinsey Report for the BBC, 1999.

<sup>61</sup> Robert G. Picard. *The Economics and Financing of Media Companies*. Fordham University Press. USA. 2002. Págs. 54 y ss.

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 programación, 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. Baumol<sup>62</sup> 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*).

---

<sup>62</sup> 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.



La esencia del ‘mal de Baumol’, también llamada por algunos ‘ley de Baumol’, es que los costes laborales unitarios del sector servicios crecen 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. Bosworth<sup>63</sup>, 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 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%).

---

<sup>63</sup> 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.



### III | FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PRIVADA

Para referirse a la financiación de la televisión privada, hay que empezar hablando de Estados Unidos, el mercado audiovisual privado por antonomasia, que arranca antes de la mitad del pasado siglo XX y marca pautas en la producción, en la financiación y en las tendencias de los consumidores, siendo además los primeros proveedores de programas.

En el mercado estadounidense, la modalidad más extendida es la televisión por cable, mientras la analógica y la satelital tienen también una presencia notable. Seis grandes cadenas comandan la televisión analógica o de ondas hertzianas (las cuatro 'históricas' –NBC, ABC, CBS y FOX– y las más recientes WB y UPN), que obtienen de la FCC (Federal Communications Commission) una licencia administrativa que les da un derecho de propiedad sobre una frecuencia del espacio radioeléctrico, y pueden enajenar a terceros.

Desde 1996 (en que se aprueba la *Telecommunications Act*), las grandes cadenas analógicas van perdiendo terreno en beneficio de la televisión por cable, que hoy tiene, con una programación variada y especializada, la mayor cuota de pantalla en EEUU (un 65% de la población, según los datos de 2003).

La reacción de los poderosos grupos que controlan las *networks* citadas ha sido invertir en el cable a través de diversos canales de televisión (CNN, HBO, Disney Channel, Spike TV, Nacional Geographic,...), porque además tiene menos costes un canal temático de cable y se financia mejor (en un elevado porcentaje con los ingresos de los abonados) que una televisión generalista analógica cuya viabilidad depende en exclusiva del fluctuante mercado publicitario.

Como modalidad de televisión de pago, el cable se ofrece en Estados Unidos en dos versiones: *Basic cable networks*, que ofrece a sus abonados un paquete de ca-

nales 'básico' a cambio de una cuota mensual e inserta publicidad de forma regular; y *Pay cable networks*, que ofrece contenidos a la carta sin anuncios (salvo en grandes eventos deportivos) a cambio de una tarifa especial (*premium*), además del precio correspondiente al mantenimiento del servicio.

La televisión por satélite arranca en los 70 con la intención de las *networks* de competir con el cable, que respondió convirtiéndose en productor de nuevos contenidos y expandiendo su negocio a través asimismo del satélite.

En la actualidad, la televisión por satélite, liderada por la empresa Direct TV, ofreciendo más de 200 canales con gran calidad de recepción, está ganando cuota de mercado en EEUU a costa del cable que aún conserva, no obstante, más del 75% de los suscriptores al servicio de televisión de pago.

La aparición de la televisión privada tiene un origen distinto en el Viejo Continente. En efecto, cuando en la década de los ochenta se extiende por Europa el fenómeno de la desregulación y comienza el desmantelamiento progresivo de los monopolios públicos de televisión, la iniciativa privada ya había asomado en Reino Unido con la constitución en 1954 de la que fue quizá la primera cadena comercial de televisión de Europa con una dimensión significativa, la ITV. En Italia, con un cierto desorden, también había asomado la televisión privada ya en los 70. Pero es, efectivamente, en los 80 cuando se extiende por Europa la televisión privada y el nuevo modelo de competencia en el mercado audiovisual es ya un hecho generalizado.

El nuevo modelo europeo es incorporado a cada país, como dijimos en la Introducción, según la idiosincrasia económica, social y cultural, de modo que mientras Francia, por ejemplo, privatiza en subasta la primera cadena pública, TF1 (en 1987), España precipita la naturaleza comercial de su televisión pública apostando por la financiación publicitaria de TVE antes de que fueran autorizadas en 1988 las televisiones privadas. Pero el modelo no desvincula a las televisiones privadas del servicio público, aunque ese lazo en algunos países se acaba debilitando tanto que prácticamente desaparece para los licenciarios de canales privados (por ejemplo, en Holanda, Alemania, Portugal, etc.). Donde formalmente se ha mantenido el servicio público entre las obligaciones de los concesionarios, realmente ha tenido escasa efectividad.

Cualquiera que sea el origen y los sistemas imperantes en cada país, la televisión privada se financia por la publicidad, el patrocinio, la venta de servicios, de pro-

gramas propios o de derechos sobre ajeno y las cuotas de abono en el caso de la televisión de pago.

Los ingresos de la televisión de pago pueden provenir de una cuota mensual comprometida en contrato; de una tarifa en función del tiempo de uso del servicio; o del pago por una programación concreta seleccionada. Por tanto, esta modalidad de televisión no está condicionada por la publicidad (aunque ese inserta en algunos casos) ni por la audiencia que determina a aquélla.

### III.1. La publicidad, en la base del negocio televisivo

Ha quedado para la historia la famosa frase del empresario de Filadelfia John Wanamaker<sup>64</sup>, 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

---

<sup>64</sup> Citado en ‘La fuerza de la publicidad’, de Marçal Moliné, Cuadernos CINCO DÍAS. Madrid 1999.

humanas; y proporcionan a los anunciantes audiencias con una actitud relajada y receptiva”, como dice Sánchez-Taberner<sup>65</sup>.

De hecho, cuando intentamos definir la “la base del negocio” en la empresa de televisión, como ya hemos señalado en un capítulo 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 Rawls<sup>66</sup>, citado por Bernard Cache<sup>67</sup>, 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 recortables o prescindibles en las compañías cuando la economía se estanca y las ventas se resienten.

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 publicitaria en España. Si se observa la

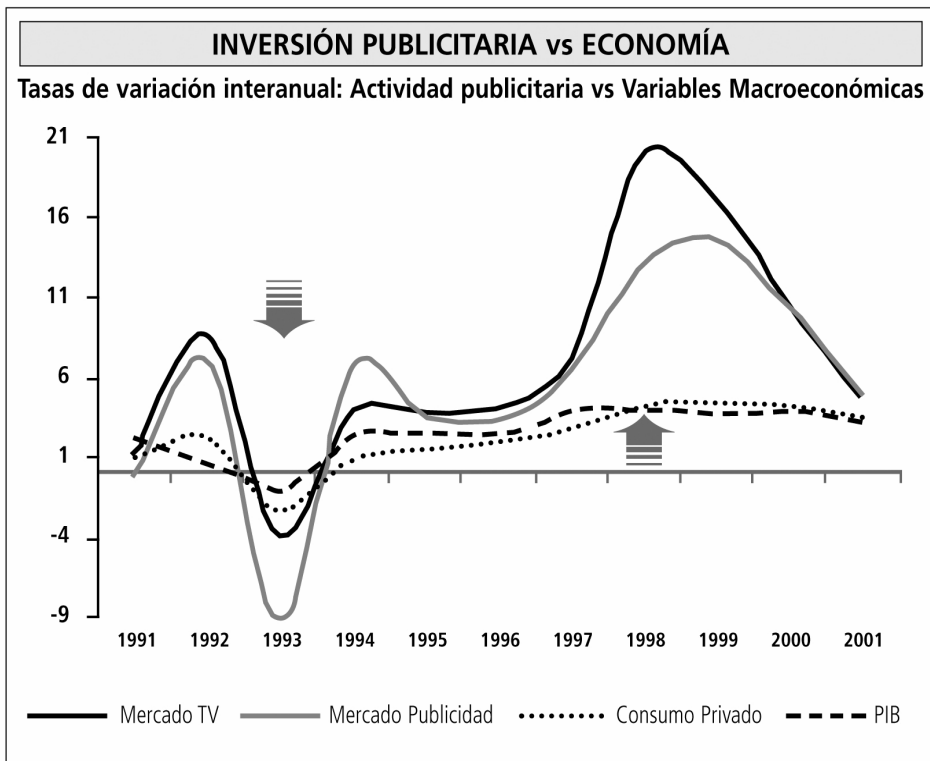
---

<sup>65</sup> A. Sánchez-Taberner. Dirección estratégica de empresas de comunicación. Pág. 232. Ediciones Cátedra. Madrid 2000.

<sup>66</sup> J. Rawls. *Théorie de la justice*, traducida en 1987. Ed. Le Seuil, Collection Empreintes.

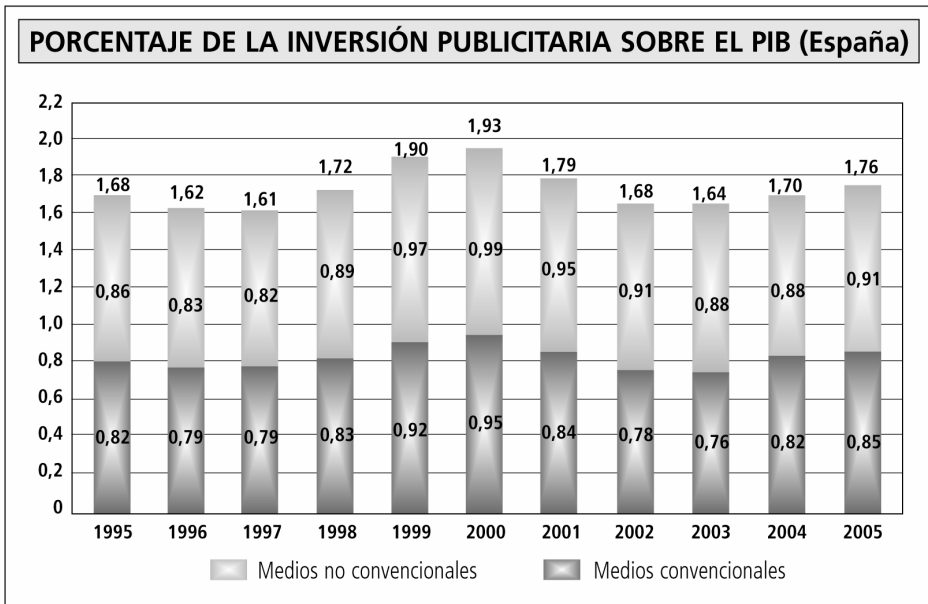
<sup>67</sup> B. Cache. Rawls regarde la télévision: un système d'évaluation pour le service public. *Mediaspouvoirs* n° 14. Paris 1989.

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.



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 pro-

ductores 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 Picard<sup>68</sup>.



Fuente: INFOADEX.

<sup>68</sup> Robert G. Picard. *The Economics and Financing of Media Companies*. Págs. 83-85. Fordham University Press. New York 2002.



De acuerdo con los datos de Infoadex<sup>69</sup>, la inversión publicitaria en España alcanzó en 2005 el 1,76% del PIB, después de registrar un 1,70% en 2004; 1,64% en 2003; 1,68% en 2002 y 1,79% en 2001. Pero en 2000, había representado un 1,93% del PIB, y en 1999 había alcanzado el 1,90%.

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.

Para Juan Torres<sup>70</sup>, “la concurrencia 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 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 concurrencia comercial, condenada a garantizar el mayor impacto publicitario, puede llevar consigo más canales pero no comporta necesariamente mayor concurrencia 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”.

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 *rating*, *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

---

<sup>69</sup> Estudio Infoadex de la inversión publicitaria en España 2005.

<sup>70</sup> Juan Torres López. Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual. 1991.

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 II); 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.

Desde finales de los años noventa, la multiplicación de los medios y la fragmentación de las audiencias han aumentado la complejidad de la planificación publicitaria, lo que ha reforzado el papel de intermediarios especializados, que interfieren y manejan las negociaciones publicitarias. Estos 'intermediarios', que tienen un papel decisivo hoy día, son: las agencias publicitarias (que 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, Gerencia de Medios, Novomedia, etc.).

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 competitiva y en cada sector comercial existe un ratio óptimo de inversión publicitaria sobre ventas estimadas<sup>71</sup>.

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.

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 publicitarios.

En tal estado de la cuestión, el profesor López Lita<sup>72</sup> 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’”.

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 ca-

---

<sup>71</sup> Sánchez-Taberner, op. cit. Pág. 242.

<sup>72</sup> 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*. 1991.

dena 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)”<sup>73</sup>.

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. Pero además se deben tener cuenta las normas legales que condicionan y acotan la oferta de espacios y tiempos de publicidad en las cadenas.

### III.2. Los límites de la legislación vigente

Las normas llamadas a poner orden en las televisiones en materia de publicidad son la Ley General de Publicidad<sup>74</sup> y la conocida como Ley de “Televisión sin Fronteras”<sup>75</sup>.

Según Muñoz Machado<sup>76</sup>, “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.

---

<sup>73</sup> Manuel Prieto Barrero. Saturación y eficacia de la publicidad emitida por televisión, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Págs. 204-205. Ediciones Telemadrid. 1995.

<sup>74</sup> Ley 34/1988, de 11 de noviembre, modificada por la Ley 39/2002, de 28 de octubre.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> S. Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La Televisión. Pág. 240. Madrid 1997.

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”.

Para el constitucionalista Luis M<sup>a</sup> Díez-Picazo<sup>77</sup> “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 garantizan su identificabilidad”.

El capítulo III de la Ley de Televisión sin Fronteras es el que versa sobre “la publicidad en televisión, la telementa 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”,

---

<sup>77</sup> L. M. Díez-Picazo. Publicidad televisiva y derechos fundamentales, en Derecho Europeo del Audiovisual. Págs. 663-664. Escuela Libre Editorial. Madrid 1997.

“productor independiente” y “televenta” (a la que se da un tratamiento específico en la modificación legal).

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 por 100 del tiempo diario de emisión. El tiempo de emisión dedicado a anuncios publicitarios no podrá superar el 15 por 100 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 te-leventa y a la autopromoción, la Ley de la ‘Televisión sin fronteras’ regula el “pa-trocinio 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.
- 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.

Los imperativos de la Ley de la “Televisión sin fronteras” han añadido en estos últimos años dificultad al complejo proceso de ajuste para alcanzar el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado publicitario, en el que los medios han tratado de mantener una evolución positiva de la inversión publicitaria a pesar de las interrogantes crecientes sobre la eficacia publicitaria en un entorno con más agentes, más canales y audiencias fragmentadas.

Respondiendo a este entorno audiovisual cambiante y a los nuevos hábitos y posibilidades de consumo de televisión derivados del mismo, la Comisión Europea ha reaccionado aprobando el 13 de diciembre de 2005 un proyecto de Directiva que sustituirá a la 89/552/CE para ‘actualizar’ la regulación del audiovisual en Europa. La intención de la CE es flexibilizar las normas sobre publicidad en televisión, eliminando la obligación de respetar los intervalos de tiempo entre bloques de anuncios (salvo en películas y programas informativos), aceptando modalidades publicitarias como el *product placement* y eliminando cualquier límite temporal de las inserciones en los llamados ‘servicios no lineales’, es decir, aquellos en los que el telespectador decide en cada momento los programas que desea ver (televisión a la carta). La propuesta de Directiva sí parece mantener el límite que establece la Directiva actual en la televisión convencional programada, que es de un máximo de 12 minutos de anuncios a la hora, como se vio antes.

### III.3. Nuevas modalidades de publicidad

Por el momento, dadas las competitivas condiciones del mercado, las cadenas de televisión han debido reaccionar flexibilizando sus condiciones de contratación y ensayando nuevas modalidades y formatos 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*), el emplazamiento de producto (*product placement*), las llamadas integraciones publicitarias (o adaptación de formatos en el contenido de los programas) o el *merchandising* están ganando terreno en Europa y en España. En alguno de estos casos, la fórmula estaba hasta ahora expresamente vetada por la legislación europea, 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).



Sostiene Arnanz<sup>78</sup> que “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 de 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 Bustamante<sup>79</sup>, estas nuevas modalidades 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.

Según el citado informe de Infoadex, de los 13.709 millones de euros en que se cifró la inversión publicitaria en España en 2005, más de 7.000 millones se destinaron a “medios no convencionales”.

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 2000 a 2005) a la que se difunde por los “medios convencionales”, es decir, diarios, revistas, radio, cine, televisión y exterior, (vallas, cabinas telefónicas, transporte, mobilia-

---

<sup>78</sup> Carlos M. Arnanz. *Negocios de televisión. Transformaciones del valor en el modelo digital*. Pág. 141. Gedisa. Barcelona 2002.

<sup>79</sup> E. Bustamante. 1999. *Op. cit.* Pág. 132.

rio urbano, etc.). Pero en 2005, la inversión publicitaria en televisión creció un 10,5% y la dirigida a los “medios no convencionales” sólo un 5,5%, como revela el siguiente cuadro del informe de INFOADEX:

INVERSIÓN REAL ESTIMADA. TODOS LOS MEDIOS. AÑOS 2005/2004/2003/2002/2001. (EN MILLONES DE EUROS)							
Medios Convencionales	Soportes	2005	% INC. 05/04	2004	2003	2002	2001
Diarios	Diarios	1.666,4	5,2	1.583,7	1.496,0	1.531,2	1.593,8
Dominicales	Dominicales	119,3	8,4	110,0	105,9	106,8	111,3
Revistas	Gran Consumo	363,6	-2,7	373,7	334,6	326,1	353,8
	Técnicas	311,0	7,0	290,6	266,6	264,0	266,1
	Total Revistas	674,6	1,5	664,3	601,2	590,1	619,9
Radio	Radio	609,9	12,9	540,2	508,2	484,9	489,5
Cine	Cine	42,9	5,3	40,7	47,6	45,3	44,6
Televisión	Televisiones Nacionales y Autonómicas	2.876,6	10,2	2.610,6	2.276,8	2.133,5	2.113,6
	Canales Temáticos	32,0	22,9	26,0	16,8		
	Resto Televisiones	42,2	26,5	33,3	23,6	38,7	37,3
	<b>Total Televisión</b>	<b>2.950,8</b>	<b>10,5</b>	<b>2.669,9</b>	<b>2.317,2</b>	<b>2.172,2</b>	<b>2.151,0</b>
Exterior	Carteleras	97,5	-1,0	98,5	92,1	97,9	105,5
	Cabinas Telefónicas	11,1	4,3	10,7	9,64	9,0	10,0
	Transporte	61,8	5,0	58,9	58,0	56,2	52,7
	Mobiliario Exterior e Interior	216,4	4,4	207,3	197,4	188,5	180,1
	Monopostes	24,8	13,8	21,8	19,5	16,8	
	Luminosos	16,8	4,4	16,1	15,6	15,0	
	Lonas	18,1	17,0	15,5	17,0	13,2	
	Otros (1)	13,9	3,5	13,4	13,1	12,0	58,2
	Total Exterior	460,5	4,1	442,2	422,3	408,6	406,5
Internet	Internet (2)	120,5	27,7	94,4	74,6	71,6	51,6
	<b>SUBTOTAL MEDIOS CONVENCIONALES</b>	<b>6.644,8</b>	<b>8,1</b>	<b>6.145,4</b>	<b>5.572,9</b>	<b>5.410,7</b>	<b>5.468,1</b>
Medios No Convencionales	Soportes	2005	% INC. 05/04	2004	2003	2002	2001
	Mailing Personalizado	1.776,1	2,4	1.734,5	1.700,5	1.726,4	1.700,9
	Buzoneo/Folletos	729,2	-2,0	744,1	752,4	763,9	781,8
	Marketing Telefónico	897,6	7,9	832,0	763,6	694,2	661,1
	Regalos Publicitarios	357,1	-2,2	365,2	361,6	358,0	353,8
	P.L.V., Señalización y Rótulos	1.225,9	12,9	1.086,1	1.048,1	970,5	954,5
	Ferias y Exposiciones	150,4	5,8	142,1	130,8	125,7	124,0
	Patrocinio, Mecenazgo y Marketing Social	401,5	15,2	348,4	324,7	316,2	306,1
	Patrocinio Deportivo	493,0	4,8	470,5	442,6	441,7	427,6
	Publicaciones de Empresa	59,4	5,0	56,6	56,7	54,6	55,7
	Anuarios, Guías y Directorios	589,0	6,4	553,7	511,3	503,8	501,5
	Catálogos	241,5	7,3	225,2	217,7	214,5	213,2
	Juegos Promocionales	38,2	5,5	36,2	39,1	39,4	38,2
	Tarjetas de Fidelización	34,8	7,6	32,4	32,6	31,8	31,4
	Animación en Punto de Venta	71,0	6,6	66,7	62,7	63,4	61,9
	<b>SUBTOTAL MEDIOS NO CONVENCIONALES</b>	<b>7.064,8</b>	<b>5,5</b>	<b>6.693,6</b>	<b>6.444,4</b>	<b>6.303,9</b>	<b>6.211,7</b>
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>13.709,6</b>	<b>6,8</b>	<b>12.839,0</b>	<b>12.017,3</b>	<b>11.714,6</b>	<b>11.679,8</b>

(1) En el año 2001 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 Monopostes, Luminosos, Lonas y Otros.

(2) El dato de Internet es neto, restados los descuentos de agencias y rappelés.

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 Chaves<sup>80</sup> vaticinaba 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”.

Y, en opinión de Eduardo Madinaveitia<sup>81</sup>, “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 interactividad será una de ellas, quizá la más importante y ese es el gran reto que debe afrontar la profesión publicitaria: cam-

---

<sup>80</sup> Luis Chaves. La publicidad en televisión en el nuevo entorno tecnológico, en “La nueva era de la televisión”. Pág. 157. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid 2001.

<sup>81</sup> Eduardo Madinaveitia. No hay televisión sin publicidad, en “La nueva era de la televisión”. Pág. 154. Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión en España. Madrid 2001.

biar 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 Arnanz<sup>82</sup> 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.

La publicidad específica del nuevo modelo de televisión ha generado, sin embargo, hasta la fecha 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”.

---

<sup>82</sup> Carlos M. Arnanz. 2002. Op. cit. Pág. 147.

Graël<sup>83</sup> 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 ayuda 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”.

Alguna notoria experiencia sí puede ser ya anotada: el canal norteamericano ABC ha ensayado en mayo y junio de 2006, a modo de prueba, los nuevos episodios de sus dos series más populares, *Perdidos* y *Mujeres desesperadas*, en Internet. Pero, en lugar de cobrar a los telespectadores por este servicio, ha introducido en los episodios de una hora tres anuncios publicitarios de un minuto que no pueden ser saltados. Los anuncios son interactivos y permiten a los telespectadores elegir la categoría de publicidad que quieran ver. Podrán avanzar o retroceder en el programa, pero no en los spots.

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.

La reflexión de Lorenzo Vilches<sup>84</sup> 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”.

<sup>83</sup> S. Graël. Pronostic sur la révolution du commerce audiovisuel: du téléspectateur au citoyen en passant par le marketing. Dossiers de l'Audiovisuel n° 71. Paris 1997.

<sup>84</sup> Lorenzo Vilches. La migración digital. Pág. 194. Gedisa editorial. Barcelona 2001.

### III.4. Las televisiones de pago

Si la publicidad es el ingreso básico y determinante para la televisión en abierto, maximizar el número de abonados y fidelizarlos garantizando su satisfacción constituye el negocio y la condición de viabilidad de la televisión de pago, en la que la consideración del espectador como cliente configura un modelo distinto en la economía de la televisión con las implicaciones que veremos a continuación.

La televisión de pago (por cable, satélite u ondas) acorta el ciclo financiero del negocio, aumenta la rentabilidad por espectador, modifica las formas y hábitos de consumo de televisión, relativiza el valor y el interés por las audiencias y desengancha a la televisión, en gran medida, de las servidumbres de la publicidad, si bien, en la práctica, la mayoría de los sistemas de televisión de pago han tratado de combinar su actividad y gestión preferentes de los abonados con la captación en cifras menores pero significativas (de un 10% a un 20% de sus ingresos totales) de inversión publicitaria.

Pero la televisión de pago o por suscripción tampoco asegura, de entrada, la provisión más eficiente del servicio televisivo. De hecho, aunque puede revelar con claridad las preferencias de los usuarios, puede ser el menos eficiente de los sistemas de financiación, como advertía en el capítulo anterior el profesor Juan Torres, pues 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 éste y el coste marginal. Salvo que el emisor tenga un conocimiento perfecto de las curvas individuales de demanda, el mercado proporcionará soluciones de infraprovisión, aseguraba Torres, independientemente de que se trate de una oferta competitiva o monopolista.

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). Además, 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 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 de-

pendará más bien del coste de otros servicios sustitutivos (cine, vídeo doméstico, etc.). Sin embargo, la televisión de pago sí puede proporcionar soluciones de provisión eficientes si la oferta de canales es muy elevada, lo que encarecerá, por otro lado, el coste de la oferta global de programación, o sea de ‘construir el palimpsesto’, lo que implica acertar en los canales temáticos, en los géneros, en los grandes eventos deportivos y musicales,...

En la televisión de pago, desempeñan un papel determinante, como es lógico, la gestión de abonados y el plan de marketing. Primero, la cadena de televisión de pago debe gestionar los derechos de acceso, investigar para conocer las preferencias de sus clientes actuales y potenciales, y poner las mejores condiciones para evitar las deserciones, o sea, minimizar la tasa de desabono (número de deserciones por total de abonados). Y, en segundo lugar, es especialmente importante el marketing. “El corazón y el espíritu del negocio es construir marcas”, como apuntaban Parsons y Frieden, porque incluso el palimpsesto de los canales de pago es, según Richeri, antes que nada, “una operación de marketing”. Y es que el marketing debe contribuir a reforzar la identidad de la cadena y el espíritu de ‘club’ de los abonados tratando de extender al máximo la notoriedad de la marca, optimizando nuevas ofertas para nuevos y viejos clientes.

Siendo diversos los soportes, las tecnologías y las fórmulas de comercialización, se puede hablar de las televisiones de pago, que en el mundo anglosajón engloban bajo el término *advanced TV* (televisión ‘avanzada’), y que se pueden presentar desde la modalidad de *Pay TV* o televisión de pago por abono a la *Pay per view* o televisión de pago por programa y al *Video on demand* (verdadera televisión a la carta).

En primer lugar, la televisión de pago por abono cobra una tarifa periódica por poner a disposición del consumidor una o varias programaciones y canales (es irrelevante si se produce o no el consumo efectivo). La *Pay TV* logra el efecto ‘distinción’ o el efecto pertenencia a un ‘club selecto’ a través del precio (aunque en EEUU el abono, por ejemplo, al cable básico, que implica la recepción y disponibilidad de un paquete determinado de canales, puede resultar gratuito).

El de abono o suscripción es el modelo de comercialización que domina en todos los mercados, tecnologías y soportes de televisión de pago, aunque para muchos no es más que una modalidad de transición. El éxito se mide en este caso, lógicamente, por los ingresos provenientes del número de abonados y, como se apuntó antes, por la tasa de desabono (*churn rate*).

En segundo lugar, en la *Pay per view*, productos y servicios audiovisuales unitarios son pagados a precios concretos y prefijados, con condiciones a veces restrictivas derivadas de limitaciones temporales (en cuanto a recepción más o menos distante), técnicas (petición por soporte distinto, por ejemplo, la línea telefónica), de la viabilidad de la oferta (se necesita una masa crítica de potenciales usuarios que hagan posible la misma), etc. En la *Pay per view*, los ingresos reflejan ya un consumo real de producto y, por lo tanto, permite conocer con exactitud los gustos y demandas de los clientes. No es ya la cifra de abonados sino la de ventas la que determina los ingresos. La oferta de *Ppv* se ha concentrado y desarrollado históricamente sobre las películas y los acontecimientos deportivos, aunque en estos últimos no siempre están a disposición los grandes eventos que permitan tarifas elevadas.

Finalmente, el *Video on demand* es la televisión 'a la carta' por antonomasia sin las limitaciones de los sistemas anteriores, permitiendo el acceso a un archivo audiovisual que puede ser ilimitado en su oferta de productos y servicios audiovisuales y multimedia. Aquí la programación deja de existir como función y, por ello, no cabe realmente ya hablar de televisión sino más bien de una nueva modalidad de servicios audiovisuales que va a alterar los esquemas y modelos de negocio sobre los que se ha desarrollado hasta ahora la televisión convencional.



## IV | FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

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.

Coincidimos con Garnham y Locksley<sup>85</sup> en que “el modo y nivel óptimo de financiación es de orden estrictamente político para cada sociedad”.

Es difícil, por tanto, encontrar una fórmula que concite la aceptación y el reconocimiento unánimes, siendo además diversos 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.

---

<sup>85</sup> N. Garnham y G. Locksley. L' économie de la radiotélévision. La Documentation Française, vol. III. Paris 1989.

Las alternativas serían básicamente las siguientes:

1. Televisiones públicas financiadas íntegramente por los Presupuestos públicos y televisiones privadas financiadas en el mercado. Es 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 española, por ejemplo, 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.

#### IV.1. El debate jurídico y mercantil

Centrándonos en la cuestión medular 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”.

Buhigas Arizcun<sup>86</sup> 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”<sup>87</sup>.

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’, ‘ingresos’ o ‘actividades’ los

<sup>86</sup> Juan Buhigas Arizcun. La financiación de las televisiones públicas en España, en Derecho Europeo del Audiovisual. Pág. 286. Madrid 1997.

<sup>87</sup> Ibidem. Pág. 287.

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<sup>88</sup>.

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 si dicha posición de ventaja se utiliza para obtener ingresos provenientes de los anunciantes en televisión”<sup>89</sup>.

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”<sup>90</sup>.

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

---

<sup>88</sup> Hilario Hernández Marqués. Alternativas a la financiación de las televisiones públicas, en *Financiación y publicidad de las radiotelevisiones públicas y privadas*. Edita: Ente público RTVV. 1991.

<sup>89</sup> S. Muñoz Machado. Derecho Europeo del Audiovisual. Introducción. Págs. XIX-XXII. Madrid 1997.

<sup>90</sup> Alejandro Perales Albert. Televisión y servicio público. Documento de la Asociación de Usuarios de la Comunicación. Madrid 1999.

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 puedan 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 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”<sup>91</sup>.

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”<sup>92</sup>.

La publicidad aparece siempre en el centro del agrio debate sobre la financiación de las televisiones públicas. En definitiva, cuando se somete a juicio sumarisimo 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.

---

<sup>91</sup> Juan Torres López. Economía de la televisión: nuevos horizontes de la industria audiovisual. *Revisa de Economía* nº 10. 1991.

<sup>92</sup> Emelina Fernández Soriano. La publicidad y su papel en la financiación de las radiotelevisiónes, en *Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas*. Pág. 29. Edita: Ente público RTVV. 1991.

Carmen Calleja invoca a la Constitución Española como título habilitante para las televisiones públicas, en el caso de nuestro país:

“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 (mece-nazgos, 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”<sup>93</sup>.

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”<sup>94</sup>.

La publicidad como variable dependiente y determinante de los contenidos refuerza el argumento de quienes abogan por su eliminación 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

---

<sup>93</sup> Carmen Calleja de Pablo. ¿Es legítimo el recurso a los ingresos publicitarios por parte de las televisiones públicas?, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pág. 217. Ediciones Telemadrid. 1995.

<sup>94</sup> José Ramón Pérez Ornia y José Antonio Moral Santín. *La televisión pública: de la crisis de financiación a la redefinición de los signos de identidad*. Pág. 28. Ediciones Telemadrid. 1995.

pública haciéndola menos dependiente de la publicidad es, socialmente, una defensa ante el condicionamiento de la programación por parte del sector de los anunciantes”<sup>95</sup>.

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”<sup>96</sup>.

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 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”<sup>97</sup>.

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

---

<sup>95</sup> Lluís de Carreras i Serra. Financiación de las televisiones públicas y financiación de una programación pública. Pág. 38. Ente público RTVV. 1991.

<sup>96</sup> Eric Clark. La publicidad y su poder. Técnicas de provocación al consumo. Colección Sociedad Económica 1989. Editorial Planeta.

<sup>97</sup> E. Fernández Soriano. 1991. Op. cit. Pág. 29.

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 respetar 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”<sup>98</sup>.

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 funcionalización 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”<sup>99</sup>.

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

<sup>98</sup> E. Linde Paniagua. La financiación de las radiotelevisiones y la publicidad, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pág. 22. Ediciones Telemadrid. 1995.

<sup>99</sup> *Ibidem*. Pág. 24.



las valiosas aportaciones que en 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 tipo 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”<sup>100</sup>.

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 televisión 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, podrían considerarse misión de servicio público las emisiones “at peak wiewing times, given that the public service mission is clearly not fulfilled by broadcasting cultural or educational programmes in the small hours”<sup>101</sup>. 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.

---

<sup>100</sup> 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*. Pág. 84. Edita: Ente público RTVV. 1991.

<sup>101</sup> Asociación de las Televisiones Comerciales Europeas. “Position paper on redefinition of missions of the public service in the european television sector”. 1999.

## IV.2. Propuestas, condiciones y modalidades

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. La experiencia y la investigación apuntan que la modalidad de financiación se constituye como un elemento clave del resultado de cada televisión pública.

La financiación de la televisión por los presupuestos públicos puede comportar problemas diversos 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. Así lo sostiene Juan Torres<sup>102</sup>, para quien, sin embargo, la financiación por los Presupuestos del Estado tiene sus ventajas:

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 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, condi-

---

<sup>102</sup> J. Torres. 1991.

ciona la programación e impide que ésta 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)”.

Además, 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 Merola<sup>103</sup>, 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 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 emi-

---

<sup>103</sup> Massimo Merola, M.: “Televisión pública y privada en Italia: financiación y normas comunitarias”, en Muñoz Machado, S. (edit.): Derecho Europeo del Audiovisual. Pág. 324. Madrid 1997.

sión 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”<sup>104</sup>.

Por otro lado, la gestión está en el punto de mira de los más destacados estudios sobre la financiación pública de la televisión: el apartado 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 Blumler<sup>105</sup>.

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. Pág. 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:

“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 elec-

---

<sup>104</sup> Ibidem. Págs. 326-327.

<sup>105</sup> J. C. Blumler. Televisión e interés público. Pág. 33. Barcelona 1993.

ción del consumidor como las oportunidades de los productores de programas para ofrecer al público materiales alternativos”<sup>106</sup>.

Richeri apunta también a la gestión, señalando a la dimensión adecuada y a la eficiencia: “La televisión pública, incluso comparándose con la televisión privada, y midiéndose en términos empresariales en el terreno de la concurrencia, 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; y
3. abrir nuevos sectores de intervención generando nuevos recursos”<sup>107</sup>.

De otra parte, nos parece muy interesante, en este apartado incluir la tesis de Bernard Cache<sup>108</sup> que, apoyándose en la teoría del filósofo americano John Rawls<sup>109</sup>, 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 medidas en que ellas maximicen la disposición de ‘bienes primeros’ por parte de los menos favorecidos.

<sup>106</sup> Peacock Committee. Report of the Committee on Financing the BBC. Pág. 28. London 1986.

<sup>107</sup> Richeri, 1994, Op. cit. Pág. 60.

<sup>108</sup> Bernard Cache. “Rawls regarde la télévision: un système d’évaluation pour le service public”, en *Médiapouvoirs*, n° 14. París 1989. Cache es arquitecto EPEL, economista en el BIPE, autor de *L’ameublement du territoire*, un ensayo filosófico sobre la imagen.

<sup>109</sup> 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 ‘bienes 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.

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 cual 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 costes 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 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 aceptarán 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 finan-

ciación basado en el voto de justificación permite equilibrar las grandes divisiones de la sociedad: “pobres, no instruidos” versus “ricos, instruidos”.

La compañía McKinsey asegura 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 pone de manifiesto, como advierte Lange<sup>110</sup> “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 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).

Nos parece, por tanto, precipitada la conclusión de McKinsey, siendo tan notable la diferencia de ingresos entre unas televisiones públicas y otras, así como los compromisos financieros de unos y otros Estados o Gobiernos con las mismas.

---

<sup>110</sup> André Lange. *Diversité et divergences dans le financement des organismes de radio-télévision de service public dans l'Union européenne*. Communications & Strategies, n° 35. Pág. 193. 1999.

### 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
■ <b>Fondos públicos</b>	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 %
■ <b>Ingresos comerciales</b>	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 %
■ <b>Otros</b>	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.

Algún investigador ha encontrado también correlación entre el modelo de financiación y la cuota de mercado de las televisiones públicas. Así, Robert G. Picard<sup>111</sup> 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 expecta-

<sup>111</sup> 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.



tivas (*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.

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

Y es relevante la reflexión de Marc Raboy<sup>112</sup>, 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 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”.

<sup>112</sup> M. Raboy, 1996. Op. cit. Pág. 14. 1996.

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 (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 capital 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.

**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, 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).

### IV.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 Merola<sup>113</sup>, 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 un signo

---

<sup>113</sup> Merola. 1997. Op. cit. Pág. 334.

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 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 que veremos en un 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 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.
- 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 ca-

pacidad 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”<sup>114</sup>, 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 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 Richeri<sup>115</sup>, 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.

<sup>114</sup> M. Moragas y E. Prado, 2001.

<sup>115</sup> Richeri, 1994. Op. cit. Págs. 20 y 21.

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.

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”<sup>116</sup>.

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 pudiese 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”<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> J. Buhigas, Op. cit. Pág. 291.

<sup>117</sup> Nicholas Garnham. *L'economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica*. Istituto di Economia dei Media. Milán 1994.

Contemplando una hipótesis de su introducción en España, Abad<sup>118</sup> 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 canon<sup>119</sup>.

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 sobreprecio 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 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 Holanda<sup>120</sup> 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

<sup>118</sup> Abad Alcalá. El principio de subsidiariedad aplicado a la televisión de titularidad estatal como servicio público. Tesis doctoral. Madrid 1998.

<sup>119</sup> El País, 14/04/1998.

<sup>120</sup> 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).

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.

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 ins-



tantáneo), al tener una continuidad en el tiempo basada en devengo temporal; y directo (no es un impuesto indirecto).

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.

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.

#### IV.4. La fórmula del ‘Contrato-programa’

En la búsqueda de un nuevo modelo de financiación, como nos advierte Miaja Pol<sup>121</sup>, “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.
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”<sup>122</sup>.

Muchas entidades públicas de televisión en Europa se rigen 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.

---

<sup>121</sup> Miguel Miaja Pol. Criterios presupuestarios y autofinanciación de la Radiotelevisión Española, en *Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas*. Pág. 126. Edita: Ente público RTVV. 1991.

<sup>122</sup> *Ibidem*. Pág. 120.

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.

Hay que resaltar 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 televisión pública 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 mixto”<sup>123</sup>.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, 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 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 mi-

<sup>123</sup> Consell de l'Audiovisual de Catalunya. La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. Barcelona 2001.

siones 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 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 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.*

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.

Resumiendo este capítulo, debemos subrayar los términos en los cuales se pronuncia un informe de la UNESCO<sup>124</sup>, cuando señala que 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.

---

<sup>124</sup> La Radio y la Televisión Pública. ¿Por qué? ¿Cómo? Documento del Consejo Mundial de Radio y Televisión. Mayo de 2000.

## V | DOCTRINA Y POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS AYUDAS ESTATALES A LA TELEVISIÓN

“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”.

- 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.



## V.1. La Directiva de la “Televisión sin fronteras”

La Directiva “Televisión sin fronteras” ya citada<sup>125</sup> 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 interior<sup>126</sup>, 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”<sup>127</sup> 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 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

---

<sup>125</sup> Directiva 89/552/CEE, modificada luego por la Directiva 97/36/CE.

<sup>126</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, sobre el comercio electrónico.

<sup>127</sup> COM (2002) 778 final.

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.

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.

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.
- Promover la producción y difusión de programas televisivos europeos.
- Proteger a los consumidores en relación con la publicidad, el patrocinio y la leventá, 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.

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.
- 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 comunitarios. 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”<sup>128</sup> 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, 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, 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 mer-

---

<sup>128</sup> COM (2003), 784 final. Diciembre de 2003.

cado 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 austriaco NewsCorp<sup>129</sup>.

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 públicos 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 adelante<sup>130</sup>. La Comisión las aplicó en varios casos concretos a lo largo de 2003<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> COM (2001) 598 final.

<sup>131</sup> 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.

### *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 de interés general<sup>132</sup>, 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.

---

<sup>132</sup> COM (2003) 270 final, de 21 de mayo de 2003.

### *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 electrónicas, 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 digital<sup>133</sup> 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.

### *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 negociacio-

---

<sup>133</sup> COM (2003), 541 final, titulada “la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)”.



nes 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 ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 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.

## V.2. La financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión

En lo que atañe a 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”<sup>134</sup>, 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.

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

---

<sup>134</sup> COM (2001), 598 final, de 17 de octubre de 2001.

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 diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad".

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 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 Europea 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 ciudadanos 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.

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 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 cultura<sup>135</sup>.

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<sup>136</sup>, 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 determinante 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 po-

---

<sup>135</sup> Letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

<sup>136</sup> Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980.

seedores 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 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".

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 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 Comunicación COM (2001) 598 final.

En su Comunicación Libro Verde sobre los Servicios de interés general en Europa<sup>137</sup>, 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 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 servicio 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".

---

<sup>137</sup> COM (2003) 270 final.

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:

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).

#### *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 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 satisfagan –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 misión. 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 misión. 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, 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 financiación" (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 aplica-

ción 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 desproporcionada. 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<sup>138</sup>, los Estados miembros deben adoptar 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 prin-

---

<sup>138</sup> Modificada por la 2000/52/CE, de 26 de julio de 2000.

cipios 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.

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 del 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 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 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 debi-

do 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.

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.

### V.3. Interpretación de las normas por los Tribunales europeos

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<sup>139</sup>, 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:

---

<sup>139</sup> Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980.

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).

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 Comunicaçao, 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 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 portugués 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.

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 de 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).

#### V.4. El contencioso español sobre la financiación de RTVE

El 20 de abril de 2005, la Comisión Europea informó al Gobierno español que, habida cuenta de los compromisos contraídos por las autoridades españolas, con-

sideraba que la financiación de RTVE es compatible con el mercado común con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86, y había decidido, por tanto, concluir el procedimiento incoado en relación con dicho régimen, siempre y cuando estos compromisos se cumplan íntegramente en un plazo acordado.

Este largo procedimiento se había iniciado con las denuncias presentadas entre 1992 y 1994 por los dos operadores privados de televisión, Telecinco y Antena 3, en las que impugnaban la concesión de ayudas estatales en favor de los entes públicos españoles de televisión, tanto nacional como regional. En septiembre de 1998, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas condenó a la Comisión Europea por no haber adoptado una decisión sobre las denuncias pendientes. Tras la sentencia del Tribunal, la Comisión remitió en febrero de 1999 un requerimiento a España solicitando la información necesaria para evaluar si las medidas de ayuda debían considerarse ayudas existentes o nuevas. Las autoridades españolas enviaron una respuesta en abril de 1999. A partir de ese momento y hasta 2005, la Comisión y los Gobiernos españoles de turno tratan de ajustar las condiciones para que las ayudas que recibe la RTVE puedan ser compatibles con el mercado común europeo.

El mecanismo previsto en la legislación española para la financiación del Ente Público RTVE se analizó en el marco del procedimiento de examen de ayudas existentes. Al ser consideradas las medidas objeto de análisis como ayudas existentes, el 15 de octubre de 2003 la Comisión envió a las autoridades españolas una carta con arreglo al artículo 17 del Reglamento 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 (88 actual) del Tratado CE (la «carta del artículo 17»). En esta carta, la Comisión expuso su conclusión preliminar sobre las modificaciones que era preciso introducir en el modelo de financiación de RTVE para garantizar su compatibilidad con el mercado común. La Comisión se reunió con las autoridades españolas el 11 de junio de 2004. La Comisión escribió a las autoridades españolas el 30 de agosto de 2004, el 8 de septiembre de 2004 y el 6 de diciembre de 2004. Mediante cartas de 21 de noviembre de 2003, 8 de julio de 2004 y 28 de septiembre de 2004, las autoridades españolas manifestaron su conformidad con las indicaciones formuladas por la Comisión en la «carta del artículo 17» y se comprometieron a ejecutar las medidas necesarias para solventar las cuestiones planteadas en dicha carta para finales de 2005. En su carta de 8 de marzo de 2005, las autoridades españolas informaron a la Comisión de la aplicación de dos de dichas medidas y reiteraron su compromiso de aplicar las medidas pendientes.

Habida cuenta de estas consideraciones y de su práctica decisoria previa, la Comisión Europea indicó con carácter preliminar a las autoridades españolas que, para asegurar la compatibilidad de las medidas de financiación de RTVE analizadas con el mercado común (que no cumplían las condiciones establecidas por el TJCE en la sentencia Altmark, ya referida), debían introducirse algunas modificaciones. Más concretamente, la Comisión Europea recomienda a España que adopte las medidas pertinentes para garantizar lo siguiente:

- A. Que se cancele en las futuras operaciones la garantía ilimitada vinculada a la naturaleza jurídica del Ente Público RTVE.
- B. Que se proceda a la separación de cuentas exigida por la Directiva sobre transparencia (Directiva 2000/52/CE) y la Comunicación COM [2001], 598 final.
- C. Que se suprima la exención del pago del impuesto de sociedades.
- D. Que se introduzca un mecanismo legal para garantizar que la financiación estatal no supere los costes adicionales netos de la prestación del servicio público de radiodifusión y televisión.
- E. Toda explotación comercial de las actividades de servicio público debe llevarse a cabo en condiciones de mercado y se han de tener en cuenta los beneficios netos de dicha explotación comercial al calcular los costes netos del servicio público y la correspondiente compensación. En particular, deben ajustarse a las prácticas del mercado todas las relaciones financieras con las filiales comerciales: estas filiales han de pagar el precio de mercado por los productos que reciban del organismo encargado del servicio público (como derechos sobre programas, instalaciones y recursos, servicios de presentación y de promoción y asistencia) y/o deben percibir comisiones conforme a las prácticas del mercado por la explotación de programas de servicio público por cuenta del Ente Público (por ejemplo, cuando vendan espacios publicitarios). Debe encargarse a una autoridad independiente la verificación periódica del cumplimiento de estas normas.
- F. Toda explotación comercial de programas cubiertos por la función de servicio público (venta de programas y publicidad) debe ajustarse a las prácticas del mercado. Esto implica que debe imponerse a RTVE la obligación de no reducir los precios de la publicidad, en el sentido que aclara la Comunicación de 2001. Implica, asimismo, que RTVE ha de explotar su propiedad intelectual

con terceros si no está en condiciones de obtener, directamente o de sus filiales, unos ingresos apropiados por la explotación comercial de sus derechos de propiedad intelectual. Debe también encargarse a una autoridad independiente la verificación periódica del cumplimiento de estas normas.

En su carta de 8 de julio de 2004, las autoridades españolas señalaron que el Gobierno había encargado a un grupo de expertos independientes («Comité de sabios») la revisión íntegra del funcionamiento de la televisión pública, incluido el mecanismo de financiación, y que hasta que este Comité no finalizara su tarea no se podrían ejecutar inmediatamente las medidas indicadas por la Comisión.

El Comité de expertos concluyó sus trabajos el 4 de febrero de 2005. El 8 de marzo de 2005 las autoridades españolas informaron a la Comisión de las medidas adoptadas para ejecutar los compromisos contraídos en relación con los puntos B, E y F anteriores.

Por lo que se refiere al punto B, las autoridades españolas se comprometieron a implantar un sistema de contabilidad analítica y a informar a la Comisión de los avances en este ámbito. A este respecto, el Gobierno español comunicó a la Comisión que en 2004 RTVE concluyó el proceso de implantación de un sistema de contabilidad analítica que permite determinar de forma separada la imputación de ingresos y costes a la actividad de servicio público y a las restantes actividades de RTVE. El sistema se basa en un software de gestión (ERP, Enterprises Resources Planning), ampliamente utilizado en los medios audiovisuales de los sectores privado y público. Este sistema analítico mejora la contabilidad del grupo RTVE en términos de fiabilidad, transparencia y eficacia, permitiendo la obtención de resultados en múltiples niveles, así como el cálculo del coste de servicio público asignado a RTVE. Según la descripción facilitada por las autoridades españolas, este sistema garantiza la separación de las cuentas exigida por la denominada “Directiva sobre transparencia”, y permite conocer el coste del servicio público y la imputación de los ingresos comerciales vinculados al servicio público. Al permitir determinar con precisión y de forma clara y transparente el coste del servicio público de radiodifusión y los ingresos comerciales ligados al servicio público, el sistema permite delimitar el coste neto de la misión de servicio público. En la implantación de este sistema de contabilidad las autoridades españolas contaron con la asistencia de un consultor internacional y remitieron un informe del mismo a la Comisión el 14 de marzo de 2005, en el que se confirma que el sistema de contabilidad permite determinar el coste neto del servicio público de radiodifusión.

sión. A tenor de lo anterior, la Comisión concluye que las autoridades españolas han adoptado las medidas necesarias para ejecutar el punto B mencionado.

Por otro lado, de acuerdo con el compromiso asumido por el Gobierno español respecto a los puntos E y F mencionados anteriormente, el grupo RTVE adoptará unas directrices sobre la gestión de las actividades comerciales del grupo, con el fin de asegurar su consonancia con las condiciones de mercado. Estas directrices se aplicarán asimismo a las relaciones entre la empresa matriz y sus filiales comerciales y a las propias filiales. Las directrices se harán públicas y su cumplimiento será supervisado por una autoridad externa e independiente. El 8 de marzo de 2005, las autoridades españolas presentaron a la Comisión dos documentos para la regulación de las actividades comerciales de RTVE. El primero es el ‘Compromiso de autorregulación comercial’ de Radiotelevisión Española y, el segundo, el ‘Código de Conducta Comercial’ de Radiotelevisión Española. El 7 de abril de 2005, las autoridades españolas presentaron una nueva versión de estos documentos con el fin de aclarar el alcance de los compromisos en las actividades comerciales de RTVE.

Con respecto a los puntos A y D, el Gobierno español aseguró que se va a establecer un nuevo modelo de financiación del Ente Público, una vez que el ‘Comité de expertos’ concluyera sus trabajos. Este modelo excluiría el endeudamiento como posible fuente de financiación del servicio público de radiodifusión, establecería un mecanismo legal destinado a garantizar la proporcionalidad de la financiación pública, contemplando la obligación de que la compensación pública se limite a cubrir los costes netos derivados del cumplimiento del servicio público de radiodifusión, e implicaría la eliminación de la garantía ilimitada de la que se beneficia RTVE por su naturaleza jurídica (puesto que el Patrimonio del Ente Público RTVE es dominio público y como tal, constitucionalmente, inembargable, lo que devenía garantía ilimitada por parte del Estado al endeudamiento de RTVE). Además, en consonancia con la carta de 8 de septiembre de 2004, el Gobierno español admitió la necesidad de buscar una solución definitiva a la cuestión de la garantía ilimitada para finales de 2005 (lo que significa en la práctica que habrá que establecer simultáneamente un nuevo modelo de financiación). Más concretamente, el Gobierno español se comprometió a eliminar en ese plazo todo elemento de garantía de carácter ilimitado o indeterminado que pudiera afectar al servicio público de radiodifusión o a las actividades comerciales de RTVE. Asimismo, reconoció que, si RTVE mantenía su naturaleza jurídica de ente público, ello implicaría necesariamente que no podría llevar a efecto la explotación o la financiación del servicio público de radiodifusión ni ejercer actividades comerciales (ni actuar como garante –‘ilimitado’ por el Estado– para el

desarrollo de tales actividades). Como alternativa, cabría modificar el régimen jurídico de RTVE transformándolo en una Sociedad Estatal, lo que implicaría el fin de la garantía.

El mecanismo legal destinado a garantizar la proporcionalidad de la financiación pública, junto con el sistema de contabilidad analítica mencionado anteriormente, y la eliminación de la garantía ilimitada permitirían garantizar que la financiación pública no sobrepasase los costes adicionales netos derivados del cumplimiento de la obligación de prestar un servicio público de radiodifusión. De modo que toda sobrecompensación por encima de estos límites vulneraría la Decisión de la Comisión Europea, comunicada por carta de 20 de abril de 2005, y, de conformidad con la Comunicación de 2001, sería incompatible con el mercado común.

En cuanto al punto C, en su carta de 28 de septiembre de 2004, el Gobierno español puntualizó que cualquiera de las dos soluciones a la cuestión de la garantía indicadas anteriormente llevaría implícita automáticamente la solución al problema de la exención del impuesto sobre sociedades (el TPICE ha venido sosteniendo –véase en este sentido especialmente la sentencia de 27 de enero de 1998, en el asunto T-67/94, Landbroke/Comisión– que la renuncia a ingresos fiscales constituye una transferencia de recursos públicos). El Gobierno explicaba que, en efecto, en el primer supuesto, RTVE dejaría de ejercer toda actividad económica en el mercado y, en el segundo, el Ente Público quedaría sujeto directamente al impuesto sobre sociedades al transformarse en Sociedad Estatal. Esto significa que la exención del pago del impuesto de sociedades quedaría sin efecto al terminar el ejercicio de 2005.

Considerando todo lo expuesto anteriormente y el hecho de que, en su carta de 8 de marzo de 2005, el Gobierno español reiteró su plena voluntad de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos restantes, la Comisión concluye que las autoridades españolas han aceptado las recomendaciones formuladas más arriba y han iniciado su aplicación práctica. El respeto de estos compromisos garantizará la compatibilidad de la financiación pública de RTVE con el mercado común. Teniendo en cuenta los compromisos del Gobierno español, la Comisión Europea da por concluido el procedimiento. No obstante, manifiesta que, en el contexto de su examen permanente de las ayudas existentes, controlará el respeto de estos compromisos por parte de las autoridades españolas.





## **VI | MODELOS Y ESTRATEGIAS DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS EN EL MUNDO**

La metodología en la elaboración de este libro incorpora el resultado de 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. El contenido detallado del estudio en cuestión forma parte de la tesis doctoral que quien suscribe leyó y defendió en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla, en cuyo registro se halla depositada.

En total, además de España, estudio desarrollado en la segunda parte de este libro, investigamos en 2003 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 tuvo en cuenta los sistemas políticos, los modelos de organización y las culturas empresariales e iniciativas de diversificación mercantil de los países más avanzados que pueden aportar experiencias aplicables a España. De ahí el estudio de países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Noruega, además de nuestros socios comunitarios.

Aunque la investigación estuvo centrada en el estudio de los sistemas de financiación vigentes (en algunos casos, en proceso de cambio) en los distintos países estudiados, se extendió también 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.

## VI.1. Conclusiones sobre los sistemas públicos actuales de radio y televisión

A la vista de los datos e informaciones sobre las entidades públicas de televisión analizadas en el citado estudio, 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 –incluyéndose 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. El caso del Reino Unido y, especialmente, de su emblemática BBC, es paradigmático y lo vemos en un epígrafe posterior.
- 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 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).
- 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 con 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 instrumentos jurídicos de vinculación, que van des-

de 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.

Los siguientes cuadros esquematizan los indicadores fundamentales de los sistemas de financiación de las televisiones públicas investigadas en el estudio.

**SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN PAÍSES DE REFERENCIA. 2003**

<b>Financiación</b>	<b>Fuente dominante</b>	<b>Canon en euros</b>	<b>Entidad</b>	<b>País</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, patrocinio y actividades comerciales.</li> <li>• Prohibida publicidad.</li> </ul>	Canon 96%	221,8	NRK	NORUEGA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (1) Canon por hogar, (2) Canon de las televisiones privadas, y ayudas públicas suplementarias.</li> <li>• Publicidad y patrocinio prohibidos.</li> </ul>	Canon 90%	165,15	YLE	FINLANDIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, patrocinio y actividades comerciales.</li> <li>• Prohibida publicidad.</li> </ul>	Canon 89%	284,76	DR	DINAMARCA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad limitada, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 85%	193,8	ZDF	ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad limitada (6% cuota de mercado), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 77%	193,8	ARD	ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, ayudas públicas y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 75%	168,18	BBC	REINO UNIDO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 71%	178,8	SRG SSR	SUIZA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, ayudas públicas, publicidad limitada (8 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 66%	116,5	France Télévisions	FRANCIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 63%	199,6	SVT	SUECIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon (en función del consumo eléctrico por hogar), publicidad, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 52%	36 - 48	ERT	GRECIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, ayudas públicas, publicidad limitada (4% emisión semanal y 12 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 50%	97,10	RAI	ITALIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad (limitada 42 minutos/día), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Canon 42%	222	ORF	AUSTRIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvención, publicidad, patrocinio, actividades comerciales y servicios de pago.</li> </ul>	Subvención 90%		TG 4	IRLANDA

<b>SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN PAÍSES DE REFERENCIA. 2003</b>				
<b>Financiación</b>	<b>Fuente dominante</b>	<b>Canon en euros</b>	<b>Entidad</b>	<b>País</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones, y actividades comerciales.</li> <li>• Prohibida publicidad</li> </ul>	Subvención 86%		ABC	AUSTRALIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones, publicidad limitada (5 minutos/hora), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Subvención 80%		SBS	AUSTRALIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas públicas, publicidad, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Subvención 65% (Entrará en vigor una Contribución Audiovisual: impuesto indirecto)		RTP	PORTUGAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas públicas, publicidad limitada (15% de emisión diaria) y actividades comerciales.</li> </ul>	Subvención 70% (proviene de un impuesto indirecto)		NOS	HOLANDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas públicas, publicidad, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Subvención 60%		TVNZ	NUEVA ZELANDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvención, publicidad limitada (al 25% de los ingresos totales de la empresa), patrocinio y otras ayudas.</li> </ul>	Subvención 62%		RTBF	BÉLGICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvención, patrocinio (limitado a una cantidad) y actividades comerciales.</li> <li>• Publicidad prohibida (sólo admitida en radio).</li> </ul>	Subvención 65%		VRT	BÉLGICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones, ayudas públicas y privadas, patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Subvención 20%		PBS	ESTADOS UNIDOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad limitada (10% emisión diaria), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Publicidad 78%	150	RTÉ	IRLANDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad, patrocinio, acciones comerciales y servicios de pago.</li> </ul>	Publicidad 78%		Channel 4	REINO UNIDO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canon, publicidad limitada (15% emisión diaria), patrocinio y actividades comerciales.</li> </ul>	Publicidad 70%	284,76	TV 2	DINAMARCA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones, publicidad y otros ingresos comerciales.</li> </ul>	Subvención 70%		CBC	CANADÁ

## VI.2. Estrategias de las televisiones públicas: la distinción y el 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 es-

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, como se ha visto con anterioridad, de un proceso en el que las crisis de identidad y financiera han obligado a los operadores públicos a plantearse la re-modelación 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 Bustamante<sup>140</sup>.

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.

Tampoco en América Latina, el sistema público de televisión ha tenido un papel destacable, apuntillado allí donde tuvo algún espacio con procesos de privatización imparables 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 Pública<sup>141</sup> 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

---

<sup>140</sup> Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación, op. cit. Pág. 169.

<sup>141</sup> Plan de Desarrollo de la Televisión 2004-2007, elaborado por la Comisión Nacional de Televisión.

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 de 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 estado 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”<sup>142</sup>.

“Desde el mercado, se miran los mitos del enfoque libre-empresarial devolviéndole a sus tesis el carácter parcial e interesado que tienen (no-intervención esta-

---

<sup>142</sup> Berlín Villafaña, Irving. Universidad Autónoma de Yucatán, México. “Los medios de servicio público”. Revista Latina de Comunicación Social n° 7. 1998.



tal 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, debilidad 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 y 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 Portales<sup>143</sup>, “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 programación 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

---

<sup>143</sup> Portales Cifuentes, D. Utopías en el mercado. Las producciones del ornitorrinco. Santiago de Chile 1996.

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

El informe de McKinsey&Company para la BBC, datado en enero de 1999<sup>144</sup>, 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.

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:

---

<sup>144</sup> Public Service Broadcasters Around the World’.

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 (distinctiveness<sup>145</sup>) 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 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.

---

<sup>145</sup> Definida por el porcentaje de factual programming (documentales, perfiles, temas de actualidad, educación, reportajes, etc.), culturales e infantiles.

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 cedido el género a la BBC sino que han creado sus propios dramas de época populares (Ej. *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, de este vínculo determinista que con tanta firmeza establece McKinsey. Porque, como vimos en un capítulo precedente, el examen de las fuentes de financiación de los organismos de radio y televisión de servicio público en Europa pone de manifiesto, como advierte Lange<sup>146</sup> “una tal variedad de situaciones que todo intento que tendiera a definir el servicio público por la modalidad de financiación estaría destinado a fracasar”.

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 TSP. El estudio identifica los componentes claves 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.

---

<sup>146</sup> André Lange. *Communications & Strategies*, nº 35. 1999.

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. Sin embargo, no es esa la conclusión a la que están llegando muchos países que están replanteando la modalidad del canon.

Y, además, como explica André Lange<sup>147</sup>, 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 procedente del aumento de los costes profesionales y por derechos, y por el aumento res-

---

<sup>147</sup> *Op. cit.* Pág. 196.

tringido 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 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.

La liberación de espectro procedente de otros usos (como el militar, fundamentalmente) y la creciente penetración de la televisión multicanal –y 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 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 Bustamante<sup>148</sup>, “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, Garnham<sup>149</sup> 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 llegarán 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 ga-

---

<sup>148</sup> Bustamante, E. Op. cit. Pág. 185. Gedisa. 2003.

<sup>149</sup> Nicholas Garnham. *L'economia dei media e il futuro dell'emittenza pubblica*. Istituto di Economia dei Media. Milán. 1994.

rantizar 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.

En términos generales, como señala Bustamante<sup>150</sup>, 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 Vidal<sup>151</sup> 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.

---

<sup>150</sup> Op. cit. Págs. 186-187.

<sup>151</sup> Manuel Campo Vidal. Concentración de poder en el mapa mediático español. Tesis doctoral. Facultad de CC. Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

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 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”<sup>152</sup>.

Como ha apuntado Richeri<sup>153</sup>, 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 europea 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.

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

---

<sup>152</sup> “Por una cultura digital democrática”, en ‘Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital’. VV. AA. Barcelona 2003.

<sup>153</sup> G. Richeri. Evolución y estructura del mercado televisivo en Europa. 2002.



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 por ciento 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 24.500 millones de euros, de los cuales más del 65 por ciento 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, Picard<sup>154</sup> 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

---

<sup>154</sup> Robert G. Picard. *The economics and financing of media companies*. Fordham University Press. New York 2002. Pág. 226.

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 McDonald, sino una domesticación de las creati-vidades y las identidades culturales nacionales y locales por unas pocas transnacionales”<sup>155</sup>.

Preguntándose: Does Public Broadcasting have a future?, Karen Siune, director del Danish Institute for Studies in Research and Research Policy (Dinamarca), piensa<sup>156</sup> 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 McQuail<sup>157</sup> vaticina que “la nueva era de la política (policy, en el sentido de sistema) de los medios de comunicación se caracteri-

<sup>155</sup> Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Op. cit. Pág. 16.

<sup>156</sup> Vid. en Denis McQuail and Karen Siune. Media Policy. Convergence, concentration and commerce. Pág. 24. Sage, 1998.

<sup>157</sup> Denis McQuail and Karen Siune (1998). Op. cit. Pág. 224.

zará 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”.

Para Mattelart, “la internacionalización de la Comunicación es hija de dos teorías universalistas opuestas y convergentes al mismo tiempo, dos proyectos de construcción del mundo: el iluminismo y el liberalismo. De un lado, se piensa en las grandes repúblicas democráticas de la utopía revolucionaria, del otro en la república mercantil universal de la economía clásica”<sup>158</sup>.

Marc Raboy, de la Universidad de Montreal, coordinó en 1996 un interesante trabajo<sup>159</sup> 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 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. 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 prove-

---

<sup>158</sup> Armand Mattelart. *La mundialización de la comunicación*. Paidós. Barcelona. 1998.

<sup>159</sup> Marc Raboy. *Public Broadcasting for the 21<sup>st</sup> Century*. University of Luton Press. 1996.

chosos 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”<sup>160</sup>.

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 imparable. 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”<sup>161</sup>.

### VI.3. La revisión del modelo de referencia: la BBC

En marzo de 2006, el Gobierno británico presentó ante su Parlamento un Libro Blanco ("*A public service for all: the BBC in the digital age*") que expone las obligaciones para la Corporación BBC propuestas por el Gobierno y que, si fueran aprobadas, serán condición para renovar la *Royal Charter* ('Carta Real' –contrato de encomienda del servicio público que vincula a la BBC con la Corona británica, a través de su Gobierno–) y el *Framework Agreement* (Acuerdo Marco de prestación del servicio) para el período 1 enero 2007 a 31 diciembre 2016.

Propone medidas para fortalecer la misión pública de la BBC y para mejorar su posición competitiva, que incluirán cambios estructurales (reducción de plantilla, venta de algunos departamentos, mayor productividad de los centros periféricos, etc.). El sistema de financiación por canon se mantiene hasta 2016 y los 'pagadores del canon' se convierten en determinantes de los contenidos y de la propia gestión empresarial de la Corporación pública.

---

<sup>160</sup> Op. cit. Pág. 13.

<sup>161</sup> Op. cit. Pág. 14.

La BBC se compromete a ser una entidad audiovisual con programas, contenidos y servicios basados en la excelencia; un operador digital referente del estado de la tecnología y motor del tránsito a la TDT; y un difusor basado en la cultura, la vanguardia, la oportunidad y la creatividad.

La revisión incide en todos los planos de actividad de la BBC, que en 2006 alcanza los siguientes servicios:

- Servicios de Televisión: BBC1, BBC2, BBC3, BBC4, Cbeebies, CBBC, BBC News 24, y BBC Parliament.
- Servicios de Radio: Radio1, Radio2, Radio3, Radio4, Radio Five Live, Five Live Sportts Xtra, BBC6 Music, BBC7, World Service y BBC Asian Network. Además, dispone de 38 estaciones de radio local, y 6 de cobertura regional (BBC Radio Scotland, BBC Radio nan Gaidheal, BBC Radio Wales, BBC Radio Cymru, BBC Radio Ulster, y BBC Radio Foyle).
- Servicios interactivos: BBCi (empresa que presta servicios interactivos de televisión digital), bbc.co.uk y BBC jam (empresas de servicios online (internet y móviles)).
- Servicios en naciones y regiones: BBC Scotland, BBC Northern Ireland, BBC Wales, y BBC English Regions.

El Libro Blanco era consecuencia del Libro Verde que reflejaba el contenido del documento “BBC Review” elaborado por la autoridad británica de telecomunicaciones y audiovisual, OFCOM, a partir del examen de todas las televisiones públicas del Reino Unido [BBC, Channel 4 y las territoriales S4C (País de Gales) y Tele G (Escocia)], y de las obligaciones públicas que atañen a televisiones privadas (ITV, Five) que ofrecen programas de ‘servicio público’ en contraprestación por la cesión del uso de espectro radioeléctrico. Así, OFCOM se propuso conocer los rasgos actuales y tendencias presumibles de servicio público para estimar el peso público en los mercados audiovisuales e industrias conexas, con el fin de cuantificar con la mayor precisión posible el coste del servicio público; fijar el nuevo modelo de televisión considerando el nuevo entorno de competencia; las tendencias probables; las demandas sociales; los comportamientos y desafíos de los mercados tecnológicos; la aparición de nuevas fuentes de ingresos vinculadas a nuevas prestaciones digitales; y la futura cobertura financiera de los operadores públicos en proporción a la carga efectiva del servicio universal que presten en el ámbito audiovisual y en el de la Sociedad de la Información.

Del contenido del Libro Blanco, y de los proyectos de nueva 'Carta Real' y de 'Acuerdo Marco' para la BBC, presentados en marzo de 2006, hay que destacar lo siguiente:

1. La BBC continuará siendo una Corporación pública, que sirve al interés general y cuyo objeto es *promocionar* objetivos públicos. Además de la prestación directa del servicio público, la BBC puede mantener, establecer o adquirir entidades subsidiarias para desarrollar esa función o para acometer sus actividades comerciales, que se verán muy reforzadas. '*Servir al pueblo, compitiendo en el mercado comercial*' es el lema que ahora se refuerza.

Además de las marcas de radio, TV y online, la Corporación cuenta con las siguientes empresas filiales o mayoritariamente participadas: *BBC Worldwide Ltd.* (coproduce, con Pearson, los servicios difundidos en el extranjero, y comercializa productos *merchandising*); *BBC Ventures Group* (distribución de contenidos para plataformas multimedia, y tecnologías de protección de propiedad intelectual); *BBC Resources Ltd.* (servicios logísticos y de recursos de producción, para BBC o para terceros); *BBC Technology Ltd.* (soluciones y aplicaciones interactivas); *BBC Vecta Ltd.* (explotación comercial de derechos de propiedad intelectual); *BBC Monitoring Ltd.* (servicios de noticias); *BBC International Unit Ltd.* (servicios y recursos para los medios que difunden desde UK); *BBC Training and Development Ltd.* (formación para el personal); *BBC.net* (proveedor de acceso a Internet y servicios de *hosting*); *DTV Services Ltd.* (participa en esa empresa que explota la plataforma TDT '*Freeview*'). En 2005 fue vendida la sociedad *BBC Broadcast Ltd.* (comercialización de servicios multiplataforma).

Los objetivos públicos se resumen en: soporte de comunicación para los ciudadanos y la sociedad civil; promotora de la educación y la enseñanza; agente cultural estimulador de la excelencia y creatividad de las producciones audiovisuales y digitales; y representante de las voces del Reino Unido, y de sus naciones y regiones. Por otra parte, cinco caracteres básicos deben definir a todas las producciones de la BBC para todos sus servicios de televisión, radio y de nuevos medios (Internet, TV interactiva), a saber: alta calidad técnica (como sello distintivo para el reconocimiento de sus programas, contenidos y servicios); originalidad (como objetivo permanente de creatividad de todas sus producciones); innovación (presentando nuevos formatos e ideas, más que copiar viejas); vanguardia (para hacer pensar a la audiencia); y atracción (para conectar con los gustos de los pagadores del canon –usuarios– destinatarios de programas y contenidos). Esos estándares serán concretados y especificados en la 'Licencia de Servicio' para cada servicio de la BBC.

2. Se configura una nueva estructura directiva, con *BBC Trust* como máximo órgano colegiado, entre cuyos miembros se elegirá al Presidente de la BBC; un *Executive Board*, entre cuyos miembros se elige al Director General de la BBC; y *BBC Staff*, con los directivos de áreas y de las sociedades de la Corporación.

*BBC Trust* se encarga de garantizar la independencia y función pública de la BBC, y el *Executive Board* de su administración y gestión. Esto supone la abolición del antiguo Consejo de Administración (*BBC Governors*), que se disgrega en dos cuerpos, siendo *BBC Trust* el que obtiene la condición de órgano soberano por representar el interés público: o sea, se configura como garante y responsable final de todo lo relativo a la Corporación. Estas dos partes de un todo común tomarán decisiones y asumirán papeles y responsabilidades separadamente, y no tendrán posiciones equiparadas: la última palabra será siempre de *BBC Trust*. Ambos cuerpos se regirán por el 'Código de Buena Gobernanza' aplicable al sector público empresarial (*Combined Code on Corporate Governance*). Con esta distribución, la nueva Corporación BBC refuerza su independencia respecto del Gobierno del país. La autoridad independiente OFCOM podrá regular cuestiones de interés público de cualquiera de estos dos órganos.

*BBC Trust* se configura como si fuera un órgano regulador exterior y ajeno a la empresa (pero que en verdad forma parte de ella) pues determina su actividad, pero sin implicarse en su gestión. Por ejemplo, expedirá las llamadas 'Licencias de Servicios' (una por cada servicio que preste la BBC), en las que se fijarán las características, estándares de calidad, objetivos, funciones y obligaciones que debe cumplir la Corporación por cada servicio que preste; analiza y evalúa el cumplimiento de cada una de esas 'Licencias'; es independiente del órgano de dirección, *Executive Board*, del que queda plenamente desvinculado, ejerciendo funciones de *policía* del mismo y fiscalizando su actividad directiva, administrativa y gerencial; ejecuta algunas de las competencias y funciones del regulador OFCOM, y es interlocutor BBC ante esa Autoridad y ante los agentes privados del sector empresarial e industrial. Además, *BBC Trust* aprobará los presupuestos anuales, marcará la estrategia general de actuación plurianual de la Corporación y su comportamiento comercial, establecerá las directrices de actuación del *Executive Board*, y tendrá poderes (que resta al Gobierno británico –Secretaría de Estado de Cultura, Medios y Deportes–) para aprobar la prestación de nuevos (o modificación de) servicios por parte de la BBC. En todo caso, aunque se incrementa sobremanera la 'desvinculación' de la Corporación del Gobierno, éste será titular de un derecho de veto sobre las decisiones de *BBC Trust* que pudiera considerar lesivas del interés público.

*BBC Trust* actuará de forma abierta y transparente para preservar los intereses de los pagadores del canon, de los que se convierte en su máximo defensor y portavoz frente a la actividad del *Executive Board* y la actuación general de la BBC en la prestación de sus servicios.

*BBC Trust* tendrá diez miembros designados por la Corona, previo consejo del Gobierno, y que podrán ser cesados por la misma, a instancia gubernamental.

El *Executive Board* tendrá un número indeterminado de miembros que, para cada período (de cinco años), deberá ser aprobado por *BBC Trust*, que asimismo controla su designación. Estará formado por dos tipos de miembros: ejecutivos y no ejecutivos, estos últimos asumirán una labor de *crítica a la acción* de los primeros. De entre todos los miembros del *Executive Board* se elegirá un *Chairman* y al Director General de la BBC.

El Director General será también el Editor Jefe de la BBC, asumiendo ese rol como responsable de todos los programas y servicios, en cuanto al contenido editorial de todas sus producciones.

3. El sistema de financiación por canon se mantiene hasta 2016. A partir de ese año, podrían aplicarse posibles métodos alternativos para financiar la BBC que están ahora en estudio. Se establece un nuevo marco del ARC (*Accommodation for Residential Care*) que atenúa la cuantía del canon en función de variables personales (discapacitados, hogares con personas mantenidas, pensionistas mayores de 60 años) o excluye su pago en determinados casos (mayores de 75 años, bajos niveles de renta familiar anula, etc.). No obstante, se introduce un mecanismo corrector de compensación por el que el Ministerio de Trabajo abonará a la BBC la cuantía no satisfecha por los *licence fee* de televisión que haya bonificado o dado gratuitamente. En la actualidad, la BBC ya ingresa el 25% de su presupuesto por medio de actividades comerciales desarrolladas por su holding empresarial. De cara al futuro, se plantea la total desaparición del canon por incongruencia con el sistema digital, basado en la emisión libre en abierto. Cuando el escenario digital sea el único, se pretende que esta Corporación invierta los actuales porcentajes de fuentes de financiación, pasando a generar del orden del 75% por recursos propios y recibiendo el 25% mediante ayudas públicas (mediante instrumentos distintos al canon). Entre las formas de autofinanciación parcial que se barajan tienen gran predicamento los nuevos negocios en el entorno de contenidos y servicios digitales (por algunos de los cuales cobraría incluso al usuario final), y la prestación de servicios a otras empresas así como la realización de producciones audiovisuales para otros operadores. Entre tanto,



se espera que la BBC entre ahora en una etapa de mayor eficiencia: recortando gastos superfluos; maximizando la gestión de los recortes de plantilla; e incrementando la explotación y comercialización de productos (cuyos mayores ingresos evitarán grandes subidas en la cuantía del canon). Por otro lado, se proyectan medidas para reducir los gastos de gestión del canon y para optimizar la eficiencia de su recaudación.

El importe del canon se incrementará en uno o dos puntos anuales por encima del porcentaje del IPC. Un nuevo importe del canon entrará en vigor en abril de 2007.

4. Los pagadores del canon –los ‘clientes’– tienen la palabra. Deben ser consultados para todo y van a determinar los contenidos y las pautas de la gestión empresarial. *BBC Trust* debe consultar todos los años a los pagadores del canon (*licence fee payers*) sobre los informes de servicio público derivados de la actividad de la Corporación, las Licencias de Servicios, la política comercial de la BBC, etc. El objetivo es que *Trust* pueda conocer la opinión fundada de sus ‘clientes’ para determinar las futuras prioridades de la BBC y para consensuar el papel que deba jugar. Esas consultas se realizarán mediante reuniones regulares con grupos de audiencia celebradas en distintas ciudades del país, a través de una específica página web en Internet, y mediante encuentros personalizados con 10.000 pagadores del canon.

Se crearán, por otra parte, los Consejos de Audiencia como órganos de evaluación de la actividad y servicio de la BBC. Habrá un total de cuatro (en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y estarán presididos por los representantes de cada una de esas naciones en *BBC Trust*, que establecerá en un Protocolo público el número de componentes de estos Consejos, la forma de selección de los representantes de la audiencia, la periodicidad de reuniones, y otras cuestiones administrativas. Sin embargo, sus funciones (y la fuerza vinculante de sus actos) quedan ya plasmados en la ‘Royal Charter’, que determina: (a) la necesaria consulta a estos Consejos para que *BBC Trust* elabore los ‘Test de Valoración Pública’ (*Public Value Test*), por los que anualmente se conocerá la opinión de los pagadores del canon sobre la consecución y cumplimiento por parte de la BBC de los objetivos públicos que le obligan; y (b) la necesaria consulta para determinar el alcance de las obligaciones de las ‘Licencias de servicio’ que expedirá *BBC Trust* por cada servicio que preste la BBC. Así mismo, los Consejos de Audiencia evaluarán la adecuación del servicio de la Corporación a las necesidades y peculiaridades territoriales y sociológicas de cada territorio nacional y de sus comarcas y regiones.

El pagador del canon, manda y se erige en centro del servicio: su atención se convierte en el corazón de la reforma de la BBC. Si se produce una clara separación entre el *Executive Board* y *BBC Trust* es precisamente a propósito de la defensa de los intereses de la audiencia. Se crea una nueva línea de responsabilidad basada en la transparencia de la Corporación, y supone también una constante observación y análisis de las opiniones y demandas del usuario audiovisual. Este ya no verá lo que BBC estime, sino que BBC emitirá lo que sus *abonados* demanden. Para ello, y además de los Consejos de Audiencia, se establecerán nuevos y estables cauces de comunicación (encuestas tasadas y periódicas, estudios de mercado, seminarios) y perfeccionar los existentes (índices de audiencia mejor analizados) para conocer a la audiencia perfecta y constantemente. En definitiva, la nueva televisión pública programará con base en las preferencias manifestadas de sus 'clientes', como mecanismo de fidelización.

El ejemplo más llamativo de esta conducta se manifiesta respecto a la programación de 'entretenimiento', que se incrementará. En las encuestas realizadas por OFCOM para elaborar su 'Documento de Revisión de la BBC' destacó sobremanera la opinión del público que demanda mayor volumen de programas de entretenimiento en esa televisión. Ahora la cadena pública acuña la expresión '*To take fun seriously*' (tomar la diversión en serio) para incrementar su oferta en ese género, conforme a esa demanda expresa.

5. Las nuevas Licencias de/por servicio (*Service licences*) definirán y acotarán mejor el servicio público, fijando los objetivos que la BBC deberá cumplir por cada uno de los que preste (habrá tantas licencias como cadenas de televisión, de radio y nuevos servicios conexos). En cierto modo, estas Licencias de servicio son como contratos-programa específicos para cada actividad. Las licencias serán expedidas por *BBC Trust* y habilitarán la actividad del *Executive Board*. Además de objetivos, características, mecanismos de protección de los intereses de los pagadores del canon y principios para la prestación de los servicios, las licencias incluirán una serie de indicadores que, a modo de parámetros para una valoración y análisis permanente, servirán para que *BBC Trust* pueda monitorizar el cumplimiento del contenido de la licencia y de la eficacia del servicio. Esos indicadores medirán determinados *inputs* de los programas y servicios, que hemos especificados al principio, y otros de Ley (medidas para la protección de menores, prestaciones para mayores y discapacitados, etc.). *BBC Trust* establecerá criterios claros para la configuración de cada una de estas Licencias de servicio, que revisará cada cinco años teniendo en cuenta la utilidad de los servicios, su necesidad, el escenario de competencia, y la opinión de los usuarios (pagadores del canon) expresadas en las consultas públicas que hará de forma sistemáti-

ca para su valoración. Estas Licencias de servicio se presentan también como un contrato entre *BBC Trust* y los pagadores del canon, en el sentido que recoge sus demandas y se compromete a cumplirlas, por lo que se incluyen en un 'Contrato de Responsabilidad'.

6. El Test de Valor Público (*Public Value Test –PVT–*) se erige en la 'vara de medir' para la toma de decisiones sobre la prestación de cualquier nuevo servicio y producción de contenidos o para la acometer cambios en los que ya ofrezca la BBC. El PVT implica la intervención de *BBC Trust*, y supone enjuiciar *a priori* (y conforme a una escala de valores, indicadores y parámetros de valoración predefinidos) la idoneidad, validez y potencial interés público de todos los contenidos y servicios que preste la BBC. El PVT también se realiza *a posteriori* de la producción de programas y servicios para determinar su eficacia y el coste relativo de los mismos (precio-valoración-índices de audiencia obtenidos o, en su caso, mejoras sociales generadas por el servicio): es la llamada 'Evaluación del Valor Público' (*Public Value Assessment –PVA–*). Además de esa labor acometida por *BBC Trust*, se procede a otra 'Evaluación de Impacto de Mercado' (*Market Impact Assessment –MIA–*) que, previamente a la prestación del servicio o producción del contenido, desarrollan de forma mancomunada *BBC Trust*, OFCOM y un grupo de expertos independientes (ese grupo está por definir y configurar en su composición). En resumen, toda iniciativa de contenido o servicio público prestado por la BBC ha de contar con un favorable PVT que, a su vez, supone la conformidad de *BBC Trust* y del regulador OFCOM por medio de su MIA. El PVA confirmará el contenido o servicio o bien promoverá su modificación o eliminación. Por otro lado, el regulador OFCOM aplicará sus propios criterios para determinar si la actividad de la BBC implica abuso de posición dominante en el mercado audiovisual o si lo distorsiona de forma contraproducente para el sistema general. En definitiva, el PVT, PVA y MIA se convierten en procedimientos de evaluación necesarios para la toma de decisiones sobre producción de contenidos y prestación de servicios. La metodología para confeccionar esos tests y formularios de valoración se realiza con las contribuciones de *BBC Trust* y de OFCOM. Ambos órganos recogen (cada uno con sus criterios) las opiniones e intereses de la empresa, de la audiencia y del sector.

Esta cultura de la valoración puede marcar una tendencia de futuro para las televisiones públicas europeas: la valoración previa y posterior de las decisiones y estrategias de la actividad de las empresas.

7. La BBC tiene que ser el motor de la digitalización, impulsando la implantación masiva de la TDT en el país de acuerdo con el Plan del Gobierno 'Building

*Digital Britain* (Construyendo Gran Bretaña Digital). Esa actuación tendrá tres líneas maestras: máxima extensión de la red de transmisión digital para alcanzar una amplia cobertura (tendente al concepto 'universal'); información a la audiencia sobre el cambio a la televisión digital terrestre (TDT); y ayuda específica para asegurar la transición digital de los hogares con menos recursos económicos. La TDT se implantará de forma total en 2012, iniciando la transición en 2008 con un plan de 'apagado' escalonado por regiones. En el plazo de vigencia de la nueva 'Carta Real' (2007-2016), la radio digital alcanzará el 90% de la población del país. La BBC se compromete a ofrecer nuevos servicios interactivos (de servicio público y de interés comercial) de radio y televisión, servicios 'a demanda de usuario', de descarga de contenidos y otros basados en Internet (como servicios de broadcast de televisión a través de esa red), de banda ancha, de televisión móvil, y de televisión de alta definición. Pero además de 'prestación' hay un compromiso de 'creación'. Los esfuerzos de digitalización se darán especialmente en el plano de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) de la TDT y radio digital (DAB) de la BBC. De este modo se convierte en criterio rector de la BBC el fomento de la investigación y desarrollo de contenidos, servicios, sistemas, implementaciones y programas de utilidad pública en el entorno de la televisión interactiva. Para ello, la BBC reinvertirá los beneficios generados por la venta y comercialización de programas audiovisuales de servicio público en la creación de esa unidad dedicada a la finalidad de I+D+i, trabajando bajo estándares abiertos (que permitan la plena interoperabilidad de accesos, contenidos y servicios), y generando soluciones y productos para consumo y explotación de la propia BBC, o bien para comercializarlos en el mercado para su venta a terceros operadores audiovisuales y de la industria televisiva y de comunicaciones electrónicas en general. La idea es crear un 'Centro de Excelencia' para el progreso de las nuevas facilidades y beneficios sociales que propician los medios digitales. De este modo, la BBC asume una función pública pura, dado que beneficiará al tejido productivo y a la sociedad en su conjunto. *BBC Trust* marcará los objetivos y supervisará su consecución.

Además, se contempla el crecimiento muy importante durante el período de la 'Carta Real' (2007-2016) de los contenidos y accesos a servicios que pueden ser configurados por los propios usuarios que hacen uso de aplicaciones e implementaciones de televisión digital interactiva, basadas en decodificadores avanzados (dotados de disco duro), utilidades de PVR (Personal Video Recorder) y funcionalidades propias de un PC. Esto tendrá incidencia económica y propiciará la 'emancipación' del espectador (pagador del canon) que, convertido ya en *usuario*, decide tanto los contenidos electrónicos como los programas audiovisuales que quiere ver y cuándo, tanto en televisores como en terminales móviles

o Internet. Esta ‘personalización’ pone ‘herramientas de poder’ del lado del espectador/usuario, pues este puede ‘crear’ su propia programación (descarga de programas audiovisuales ya emitidos, selección de géneros, acceso a *cuasi* vídeo bajo demanda, personalización y localización de servicios de noticias interactivas y otros contenidos conexos digitales, etc.). Esta situación tendrá serias repercusiones en el operador en cuanto a sus criterios de programación y estrategia a seguir para satisfacer las potenciales expectativas de los segmentos de audiencia más exigentes. La BBC ya actúa con esa idea motriz y se posiciona como ‘ariete’ tecnológico de su entorno, reforzando sobremanera el peso de esa línea de ‘negocio’ en el plano organizativo de la empresa, y activando notables desarrollos industriales y colaboraciones con el sector privado.

Con la firme apuesta por atender las demandas de los usuarios que configurarán sus propios consumos, la BBC supera e incrementa la fórmula Reithiana (*Reithian Formula*), en honor de Lord Reith, primer Director General de la BBC en 1927) de ‘informar, educar y entretener’ como objetivos típicos de esta Corporación pública, al sumar ahora la función ‘innovar’, y su consecuencia de ‘liberar’ la configuración de contenidos que será hecha por el usuario. Por tanto, la BBC se coloca en línea con otras grandes televisiones públicas europeas al asumir este papel de activo ‘operador tecnológico’, y esto se plasma en su ‘Royal Charter’ de manera detallada y específica, y no meramente testimonial.

8. Más códigos, más controles y más transparencia. En primer lugar, un ‘Código de Impacto Competitivo’ definirá la política comercial de la BBC que, al no participar el mercado de la publicidad, se centra en la definición de directrices y objetivos de venta y comercialización de programas y producciones audiovisuales y productos (merchandising), para la comercialización online (televisión interactiva, Internet, televisión por Internet –IMP–, televisión móvil), y para la prestación de bienes y servicios para terceros. Se establecen cinco principios básicos que rigen la acción comercial y mercantil de la BBC: adecuación a los objetivos públicos de la Corporación; eficiencia económica de la gestión comercial; protección de la imagen de marca de la BBC; impedir distorsiones en el mercado; y separación de cuentas de la actividad de servicio público. Ese futuro documento de impacto competitivo (*Competitive Impact Code*) incidirá también en la configuración de reglas de comportamiento industrial de la empresa (relaciones con el sector audiovisual digital, nuevos soportes, adquisición de licencias y patentes, telecomunicaciones), y recogerá los términos para la explotación del comercio electrónico (con venta directa al consumidor) de programas, DVDs, libros y otras publicaciones, explotación comercial de servicios (de pasarela de televisión interactiva), etc., a través de Internet y demás soportes electrónicos (canal de re-

torno de TDT, móviles). El Código será confeccionado por *BBC Trust*, y debe estar basado en las orientaciones y recomendaciones generales que sobre esas materias de competencia realiza OFCOM, y conforme a la normativa comunitaria. Se revisará cada tres años para asegurar su adecuación a la realidad.

En definitiva, este Código de política comercial establecerá reglas internas voluntarias de comportamiento, que se sumarán a las exigencias legales, habida cuenta de la creciente actividad comercial que acometerá la BBC.

Por otra parte, habrá controles de competencia que serán efectuados por la autoridad de la materia, OFT (Office of Fair Trading), sobre las actividades tanto de servicio público recogidas en la 'Royal Charter' y el 'Framework Agreement' como las voluntarias y de índole comercial que desarrolle el holding de empresas de la Corporación BBC. La idea que mueve este reforzamiento de los controles no es otra sino que la BBC sea inocua en términos de competencia, aun a costa de restringir su margen para una gestión más ágil, flexible y eficiente.

Se garantiza, en otro ámbito de relaciones, más transparencia de las actividades de la BBC que tengan trascendencia e impacto sobre el mercado e industria de contenidos. Las decisiones de compra de derechos o para acometer grandes producciones (o coproducciones con empresas privadas) estarán sometidas a comunicaciones públicas para fortalecer la transparencia, la claridad y la certeza de los distintos agentes del mercado. Se elaborarán Códigos de conducta y compromisos de actuación con el sector. BBC además garantizará una mayor adquisición de derechos de emisión de producciones de operadores independientes para propiciar el desarrollo tecnológico de esos productores y la transferencia económica a favor de las empresas privadas productoras de ámbito local y regional.

También habrá códigos de autorregulación de la BBC sobre materias muy sensibles como: exclusividad en la adquisición de derechos de emisión de contenidos *premium*; acceso no discriminatorio a los contenidos de archivo y fondo documental; relaciones y transacciones entre la actividad financiada con canon y los servicios y actividades comerciales; sistemas de gestión de quejas y reclamaciones de operadores y audiencia; o el uso de tecnologías de distribución (como las nuevas de descargas de contenidos de usuarios).

La Oficina Nacional de Auditoría (NAO), por otro lado, estrecha su relación que se concretará en la negociación con *BBC Trust* sobre las actividades y áreas (comerciales) de la Corporación que estarán sujetas a nuevos criterios contables pa-

ra las auditorías externas que practica esa autoridad pública (*National Audit Office* –NAO–). Se establecerán nuevas tablas para dimensionar la relación entre el valor (social) que proporcionan los servicios de la Corporación y el precio (coste) de su prestación. La opinión expresa de los ciudadanos pagadores del canon pesará a la hora de ajustar esa correspondencia entre valor y precio.

9. Se refuerza la demanda de producción audiovisual externa. Con el nombre de “*Window of Creative Competition*” (WOCC), la BBC crea una nueva filosofía para configurar sus parrillas de televisión, las programaciones de radio y la creación de contenidos *on line* para Internet y para televisión interactiva. Se trata de favorecer el desarrollo del tejido empresarial privado e industrial del sector, su avance tecnológico y estimular la innovación y creatividad mediante la contratación de contenidos de productores independientes. También se anuncia que este incremento de la producción independiente persigue ‘descentralizar’ la geografía productiva (hasta ahora casi centrada en el área de Londres), incentivando la producción regional (en particular la del Noreste del país, especifica el Libro Blanco). La proporción de producción independiente se moverá en escala conforme a las crecientes necesidades de la BBC en orden a su mayor oferta de emisiones digitales.

No obstante, se establece una ‘garantía’ de producción propia interna mínima del 50%. También se asegurará un mínimo de producción independiente (*‘indie guarantee’*), que se mantiene en el 25% (según ley, *Communications Act 2003*) y que podrá ser revisado anualmente por OFCOM. La suma de producción ajena (independiente), de la producción propia externa (producción financiada, y financiada mixta) y coproducciones puede alcanzar el 50% del tiempo de las emisiones (pero ese porcentaje se calculará en relación con el *Total Relevant Air Time*, o sea, el tiempo relevante total de emisión, que excluye redifusiones y programación de madrugada). La Secretaría de Estado de Cultura, Medios y Deportes puede intervenir para determinar el ‘tipo’ de programas sobre el que se aplica el sistema WOCC. Los incrementos de producción independiente también alcanzan a las programaciones de las numerosas emisiones de radio de la BBC. Actualmente, rige en ese medio una cuota del 10% que se incrementará hasta el equivalente de tres mil horas anuales de este tipo de producción. En torno al 25% se fija la procedencia independiente de los contenidos en Internet de BBC OnLine. La iniciativa WOCC, tanto para televisión (aplaudida por el sector privado reunido en *‘Producers Alliance for Cinema and Television’* –PACT–) como para la radio y para contenidos *on line*, serán monitorizadas por *BBC Trust* para asegurar la diversidad de formatos, igualdad de oportunidades de los agentes y la transparencia en la asignación de cuotas. La Autoridad independiente

OFCOM también controlará el cumplimiento de estas cuotas, pudiendo imponer sanciones por infracción.

Como se ha apuntado, tendrá más protagonismo de la producción regional y nacional en la programación de radio y televisión, y de contenidos *on line* e interactivos de la BBC. Se reforzarán los tramos horarios de programación específica para naciones y regiones y se incrementará la producción propia hecha en esos territorios. La aproximación a los pagadores del canon exige este plan de proximidad de contenidos, que será una de las características de la política de programación de la Corporación durante el nuevo período de vigencia de la nueva 'Royal Charter'.

10. Una importante reestructuración de la BBC. Primero, con una previsión de reducir unos 2.900 empleos (el 10% de la plantilla de 27.600 trabajadores), afectando a las áreas consideradas no estratégicas: Recursos Humanos, Marketing, Formación, Departamento legal y Departamento financiero.

Segundo, con la reorganización de la producción con cambio de ciudades (de Londres a Manchester) de varios programas (BBC Sport, infantiles CBBC y Cbeebies, y Radio 5 Live), lo que implica el traslado de 1.500 trabajadores (en 5 años).

Se espera una reducción de gastos por 463 millones de € al año (un 10% de los gastos anuales de la compañía), se pretende aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión integral del organismo e incrementar, especialmente, la productividad de los centros periféricos.

Los cambios estructurales contemplan además del recorte de plantilla, abaratar costes administrativos (finanzas, recursos humanos), mejorar la relación valor-coste de productos, aumentar la producción independiente (25%) en programas y e-contenidos; la venta de departamentos; la potenciación de *BBC Resources*, dedicada a la localización de estudios, exteriores y facilidades de post producción; la relocalización de departamentos; el outsourcing y la creación de empresas en alianzas.



**SEGUNDA PARTE:  
PRÁCTICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA  
TELEVISIÓN EN ESPAÑA**



## VII | LA INDUSTRIA AUDIOVISUAL EN 2005

La televisión es el motor de la industria audiovisual en España, que en 2004 alcanzó el 1% del PIB y 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, 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, la salida a Bolsa de Antena 3 (el 29 de octubre de 2003) y de Telecinco (el 24 de junio de 2004) reactivaron un mercado audiovisual que en 2005 asistió al nacimiento o gestación de dos nuevos operadores privados de televisión en abierto (Cuatro y La Sexta) , mientras atisba en el horizonte próximo la reforma del ente público RTVE y los cambios que pudieran afectar al resto de las televisiones públicas.

En cualquier caso, el panorama televisivo español muestra una oferta rica y heterogénea. Si como afirmaba José Ramón Pérez Ornia<sup>162</sup>, “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

---

<sup>162</sup> J. R. Pérez Ornia. El mercado más competitivo de Europa. Revista 'Producción Profesional TV'. Abril 2004.

sector”, a finales de 2005 esta apreciación se refuerza con la incorporación de dos nuevos agentes a ese competitivo mercado.

### VII.1. Oferta y demanda en el mercado de la televisión

Hace 20 años los españoles sólo podían elegir entre dos cadenas, las dos públicas de TVE. En 2010, cuando se produzca el ‘apagón analógico’, los españoles podrán elegir entre una oferta multiplicada con la televisión digital terrestre: más de 20 canales de TDT a nivel nacional, hasta 8 autonómicos, de titularidad pública y privada, y un número indeterminado de locales (al menos 4, de un múltiplex digital, en cualquier punto de nuestra geografía).

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 +, 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. En la temporada 2003/2004, el consumo medio ascendió a 226 minutos por persona, alcanzando el nivel más alto de los últimos diez años.

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, satélite o cable) ingresaron en 2004 una cifra superior a los 5.700 millones de euros (incluidas las subvenciones y endeudamiento en el caso de las públicas), según el informe anual 2004 de la CMT (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones). De esta cantidad, 4.000 millones de euros en números redondos corresponden a las televisiones en abierto y el resto a las de pago (por satélite y cable).

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 en torno a los 1.200 millones de euros, las dos televisiones generalistas en abierto (Antena 3 y Tele 5), con 1.340 millones de euros, y el resto atribuido a los operadores de pago (por satélite, ondas terrestres o cable, ondas ), destacando Sogecable (Digital + y Canal +) con 1.400 millones, 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 ilegalidad y la ilegalidad) el correspondiente a las más de 1.000 televisiones locales que, según la

CMT, había en España en 2003, mercado en el que los grandes grupos como PRISA (con Localia), VOCENTO, COPE, ZETA, etc. han ido posicionándose junto a conocidos profesionales de la comunicación y empresarios locales de dispareas entidades, dimensiones y sectores.

La oferta de servicios en el mercado de la televisión en abierto está conformada, también, por las operadoras nacionales de televisión digital terrestre Veo TV y Net TV, con mínima 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 Guerrero<sup>163</sup>, 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 prestadores 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 televisión 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 televisión de pago, 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”.

---

<sup>163</sup> En ‘El Anuario de la Televisión 2004’, editado por GECA. Págs. 64 y ss.

<b>CUENTAS DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS AGREGADAS DEL EJERCICIO 2001</b>			
<b>(En miles de euros)</b>	<b>Las Privadas</b>	<b>Las Públicas</b>	<b>La TV de Pago</b>
Importe neto de la cifra de negocios	1.017.714	1.343.876	1.542.933
Otros ingresos	65.990	56.985	54.429
<b>TOTAL Ingresos</b>	<b>1.083.704</b>	<b>1.400.861</b>	<b>1.597.362</b>
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
<b>TOTAL Gastos</b>	<b>-863.051</b>	<b>-1.943.923</b>	<b>-1.940.867</b>
<b>Resultado de Explotación</b>	<b>220.653</b>	<b>-543.062</b>	<b>-343.505</b>
Ingresos financieros	14.351	3.060	14.156
Gastos financieros	-10.291	-14.216	-98.850
<b>Resultado Financiero</b>	<b>4.060</b>	<b>-11.156</b>	<b>-84.694</b>
<b>Resultado de las Actividades Ordinarias</b>	<b>224.713</b>	<b>-554.218</b>	<b>-428.199</b>
Ingresos extraordinarios	7.713	21.112	47.111
Gastos extraordinarios	-72.885	-17.125	-135.017
<b>Resultados Extraordinarios</b>	<b>-65.172</b>	<b>3.987</b>	<b>-87.906</b>
<b>Resultado Antes de Impuestos</b>	<b>159.541</b>	<b>-550.231</b>	<b>-516.105</b>
Impuestos	-41.273	—	-157.270
<b>Resultado Después de Impuestos</b>	<b>118.268</b>	<b>-550.231</b>	<b>-358.835</b>

Fuente: El Anuario de la Televisión 2004.

Además de que el ratio de eficacia publicitaria de las televisiones privadas es, lógicamente, superior a la 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 televisión 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 televisión de pago, representa la carga financiera neta. En las públicas, el dato está distorsionado por-

que 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., TVC, S. A., etc.).

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

<b>PRINCIPALES RATIOS DE SITUACIÓN FINANCIERA Y ROTACIÓN DE ACTIVOS NETOS</b>			
	<b>Las Privadas</b>	<b>Las Públicas</b>	<b>La TV de Pago</b>
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.

<b>PRINCIPALES RATIOS DE RENTABILIDAD Y DE EXPLOTACIÓN</b>			
	<b>Las Privadas</b>	<b>Las Públicas</b>	<b>La TV de Pago</b>
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.

## El mercado de la producción independiente

Los principales proveedores nacionales de contenidos (140 empresas productoras que produjeron 15.717 horas de antena en la temporada 2003/04, disminuyendo un 2,8% 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 cinco cadenas de cobertura nacional acumulan el 26,9% de los programas de producción independiente, mientras el 73,1% restante corresponde a las televisiones autonómicas.

Las diez productoras más activas acumulan el 27,3% del total de programas y el 34,9% del tiempo de emisión.

Las seis principales compañías productoras independientes (Globomedia, Zepelin TV, BocaBoca, Gestmusic Endemol, Europroducciones y Videomedia) totalizaron unos ingresos en 2002 (el ejercicio más reciente del que existen datos oficiales en los Registros Mercantiles) de 279,3 millones de euros, incrementando su facturación en un 37,3% respecto al año anterior. Este crecimiento coincide con una menor producción de programas y un menor número de horas emitidas por las cadenas generalistas.

El fuerte aumento de los ingresos de estas seis compañías se traduce en un beneficio neto de 41,4 millones de euros (en 2001 fue de 13,2 millones)<sup>164</sup>.

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.

---

<sup>164</sup> Los datos sobre las compañías productoras recogidos aquí aparecen en el Anuario de la Televisión 2005, editado por GECA. Pág. 136 y ss.



- 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 el peso de los costes creativos y artísticos (el precio del talento) sobre los costes técnicos<sup>165</sup>.

## VII.2. Televisión de pago y canales temáticos

Como a las televisiones públicas nos referiremos ampliamente más adelante, 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.

En la televisión de pago, el operador que presta servicios ofrece a sus abonados 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 a un público indeterminado unos contenidos, y consigue de esta forma “fabricar” audiencias que le permiten captar recursos

---

<sup>165</sup> 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. Págs. 88 y ss.

de los anunciantes, que son sus verdaderos 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 generalmente a la siguiente estructura de ofertas:

- 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 incorporar 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 excepcional. 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.

En 2002, 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', 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 interrogación recaía sobre la situación en la que quedarían tras la fusión los únicos competidores que tendría en el mercado de la televisión de pago la empresa en posición dominante: los operadores de cable. Estos operadores habían 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 (*triple play*).

Se consideraba primordial, y así lo significó la CMT en su informe al Gobierno, que se garantizara que esas condiciones de acceso como mínimo se mantuvieran, evitando en el futuro, mediante la fijación de las garantías necesarias, que la reforzada posición de dominio que adquiriría la empresa resultante tras la fusión pudiera 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, concentra 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, reportó en el origen a la compañía una base de 2.344.000 suscriptores, de los cuales 1.796.000 pertenecían 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 número total de sus abonados, elevándolos a 1.926.000. Con estas cifras, el resultado neto del grupo consolidado registró 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 +", según el Informe Anual 2004 del grupo PRISA, accionista principal de Sogecable.

Según vaticinaban Pérez Ornia y Gómez Amigo<sup>166</sup>, "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 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".

El grupo Sogecable registró beneficios en 2005 por primera vez desde que entró en el negocio de la televisión de pago por satélite en 1998. Amortizada y digerida la integración de Vía Digital en Digital +, Sogecable logró en 2005 un beneficio neto de 7,7 millones de euros frente a los 152 millones de pérdidas en el año anterior. En 2005, el grupo Sogecable hubo de renunciar a Canal + como servicio de televisión de pago al lanzar en abierto la nueva cadena Cuatro. En el último trimestre de 2005, las bajas de abonados de Canal + redujeron en 90.000 el número de clientes de Sogecable, que se quedó con 1,96 millones frente a los 2,05 millones que tenía en septiembre y los 2,1 millones de 2004. Sin embargo,

---

<sup>166</sup> El Anuario de la Televisión 2004. Pág. 11.

el aumento de los ingresos por venta de publicidad, producción y venta de derechos, así como la contención de los gastos posibilitaron que el grupo alcanzara beneficios.

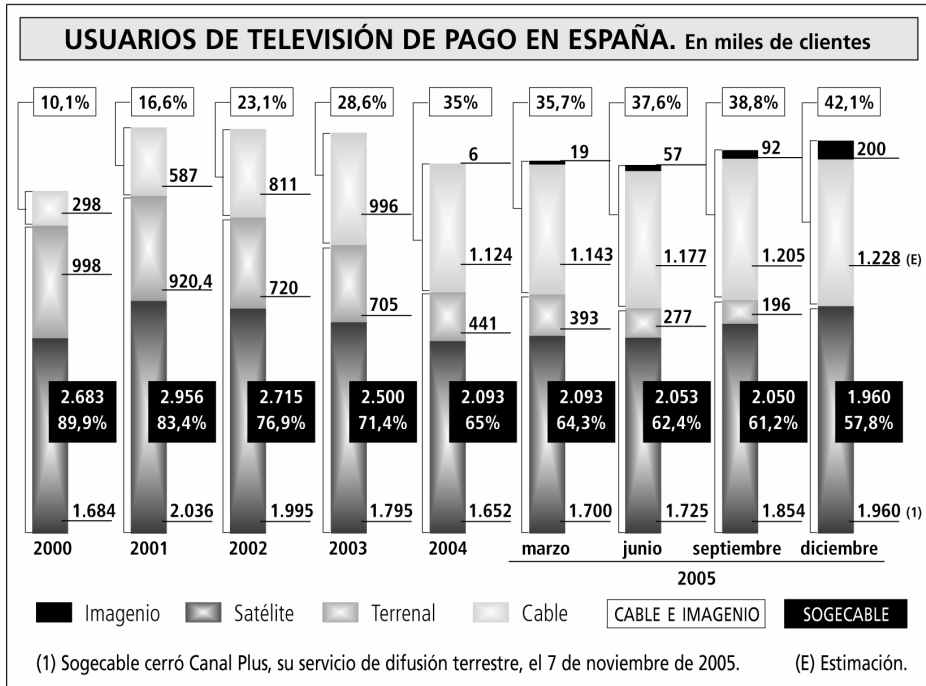
Al finalizar 2005, Sogecable había perdido en el año 133.787 clientes, lo que le lleva a ocupar el 58% del mercado total de la televisión de pago en España, con una pérdida de 7 puntos en ese año. Las demás ofertas de televisión de pago, por cable y, más reciente, por ADSL (la de Imagenio), alcanzan por tanto el 42%.

En el mercado de la televisión por cable, la gran operación societaria de los últimos años se consuma en noviembre de 2005, cuando ONO (la compañía que operaba en la Comunidad Valenciana, Castilla y León –tras comprar en 2004 Reteval–, Murcia, Albacete, Cádiz, Huelva, Cantabria, Mallorca y, desde 2003, con licencia para operar en Castilla La Mancha) adquiere AUNA Telecomunicaciones, S. A., extendiéndose así a Aragón, resto de Andalucía, Canarias, Cataluña, La Rioja, Madrid y Navarra.

Hay que destacar, por otro lado, la irrupción a finales de 2004, en el mercado de la televisión de pago, de Telefónica con su plataforma *Imagenio*, utilizando infraestructuras de ADSL. En diciembre de 2005, alcanzó los 200.000 clientes. Telefónica es también accionista de Sogecable.

El mercado total de usuarios de televisión de pago en España alcanzó en 2005 los 3,38 millones de clientes, sólo un 5% más que el año precedente.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los usuarios de la televisión de pago en España desde el año 2000.



Fuente: CMT hasta el año 2004. Para 2005, datos aportados por las empresas.

En cuanto al volumen de negocio, según el Informe anual de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones correspondiente a 2004, el mercado de la televisión de pago registró un claro descenso en consonancia la caída de la cifra de clientes, debido sobre todo, como se ha dicho, a la caída en el número de abonados de Sogecable, mientras se anotaban un aumento continuado los de la televisión por cable.

Los ingresos por servicios de televisión de pago cayeron en un 8% en 2004. La partida principal de estos ingresos es la cuota mensual. Las contrataciones por pago por visión (PPV), que se concentran en los contenidos deportivos (65%), sí crecieron respecto al año anterior.

En cuanto al medio de transmisión, el satélite sigue siendo la tecnología dominante, pero el cable avanza año tras año superando en 2004 el millón de clientes.

El ingreso medio por cliente siguió siendo superior en 2004 para el grupo Sogecable con relación a sus competidores, debido a que tanto la plataforma por satélite (Digital +) como Canal + disponen de la oferta más completa de programación al contar con la mayoría de los derechos exclusivos de los contenidos *premium*. No obstante, la especial configuración de la oferta comercial de los operadores de cable, que empaquetan servicios diversos con gran flexibilidad y han accedido a muchos contenidos en condiciones equitativas, le ha permitido elevar su ingreso medio por abonado respecto a la media.

INGRESOS POR OPERACIONES DEL MERCADO DE LA TELEVISIÓN DE PAGO		
(Millones de euros)		
OPERADORES	2004	2003
Sogecable	1.418,01	1.169,20
Vía Digital	0,00	444,61
Grupo Ono	109,75	83,22
Auna Telecomunicaciones	84,39	74,34
Telecable de Asturias	17,00	13,21
R Cable y Telecomunicaciones Galicia	14,31	11,40
Retecal Sociedad Oper. de Tel. Castilla-León	14,52	10,72
Euskaltel	7,50	4,24
Tenaria	6,06	3,81
Resto	21,35	20,94
<b>TOTAL</b>	<b>1.692,89</b>	<b>1.835,69</b>

Fuente: CMT.

En 2006, la banda ancha se decidió a ganar mercado en la televisión.

En primer lugar, la televisión por ADSL comenzó a tomar cuerpo cuando a *Imagenio* empezaron a salirle competidores: primero *Jazztelia*, en el negocio del *triple play* (llamadas, internet de alta velocidad y televisión); segundo, *Wanadoo* –del grupo France Télécom– que se lanzó a la televisión ofertando más de 60 canales en Madrid, Zaragoza y Valencia; y, tercero, *Ya.com* –la filial de Deutsche Telekom–, que tenía previsto hacerlo antes de final de ese año. La guerra de la televisión por banda ancha se había desatado, aun reconociendo todavía las limitaciones técnicas del ADSL (que sólo puede garantizar la calidad suficiente de

televisión a una distancia determinada de una centralita telefónica, no más de dos kilómetros). Y sabiendo que para mantener un servicio de televisión por banda ancha se exige una masa crítica mínima de clientes, no inferior al medio millón según los estudios más solventes. En todo caso, las puertas estaban abiertas de par en par a la televisión que permitirá la personalización de contenidos con el vídeo bajo demanda y la publicidad interactiva.

En segundo lugar, las televisiones privadas empezaron a tomar posiciones en Internet y en la telefonía móvil, considerándolas como una gran oportunidad porque “multiplican el valor de nuestros contenidos”, decía un portavoz de Tele 5. Esta cadena cerró en la primavera de 2006 un acuerdo con ONO e *Imagenio* para difundir a través de estas plataformas sus series de éxito. Tele 5 ha venido desde 1998 digitalizando sus contenidos, producción y distribución y preveía para después de verano de 2006 colgar en Internet distintos paquetes, como hará también Antena 3 con sus series de éxito, que podrán ser descargadas por un precio módico. Antena 3 ha decidido adoptar la tecnología IP en la distribución de contenidos pero “preservando el carácter exclusivo del evento televisivo”, porque “la finalidad es crear valor a nuestro enorme catálogo”, según la cadena.

### El 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 (ya sea por satélite, cable u otras recientes modalidades).

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 lanzamiento en 2003 de Digital + abre una nueva etapa que obliga al reposicionamiento en el mercado de muchos canales temáticos. La nueva y única plataforma digital de pago, por satélite, nació con 150 canales y servicios.

El número de empresas que producen este tipo de canales (en 2004, aproximadamente, un centenar de canales) es amplio, si bien puede reducirse a tres categorías: los productores que son las propias plataformas o sus filiales; las *majors* o grandes estudios, que además de la oferta cinematográfica producen canales diversos, y el resto de editores y productores.

1) Canales editados/comercializados por las propias plataformas de televisión de pago, básicamente por Sogecable, que tenían una cuota del 24% en 2004. En este grupo se encontrarían principalmente los siguientes canales: Canal + (que en 2004 crea con su marca seis nuevos canales *premium*, tres de ellos de deporte y tres de cine), DCine Studio y DCine Español, los canales producidos/comercializados por CIT, SL, (40 TV, 40 Latino, Golf +, Real Madrid TV, Barça TV, Sportmanía, Cinemanía, Cinemanía Rojo, Cinemanía Azul, Documanía, Caza y Pesca, Estilo, Viajar), así como los producidos con los grandes estudios americanos como Fox Kids (con Fox) y CNN+ (con Turner Broadcasting System).

2) Canales editados/comercializados por los grandes estudios o *majors*, que tenían una cuota del 13% en 2004: 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, que son independientes de las plataformas de pago, que tenían una cuota del 63% en 2004. Se incluyen aquí editores nacionales como, por ejemplo, Grupo RTVE, Multipark o Mediapark, 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. Aquí se incluyen prestigiosos canales internacionales como CNN Internacional, BBC World, Euronews, Bloomberg, Cartoon Network, etc.

Los productores han venido desarrollando una serie de estrategias para adaptarse al nuevo entorno que resultó de la fusión de las plataformas digitales en 2003. Muchos canales temáticos se afirmaron una vez consolidada la fusión, pero otros se quedaron en el camino. Así, Planeta 2010 hubo de desaparecer, puesto que sus dos canales (BecaTv y geoPlaneta) no entraron en Digital +. Algo parecido

ocurrió con Mediapark, una de las principales proveedoras independiente de los contenidos para televisión de pago, con sus ocho canales, que hubo de dirigir a los grandes cableoperadores y a otros pequeños del “cable histórico” (redes de televisiones locales, vídeos comunitarios, etc.) con los que mantenía contratos. Mediapark presentó a finales de 2003 un expediente de regulación de empleo temporal para todos sus trabajadores durante 18 meses.

En esta nueva situación del mercado, Mediapark aceptó en 2005 sendas ofertas de Mediapro (por sus instalaciones y servicios técnicos) y de ONO (por sus canales). Nació así Factoría de Canales, S. L., que opera bajo la marca TEUVE, en la que la citada compañía de televisión por cable asume la gestión, producción y comercialización de los canales de la antigua Mediapark (MGM, CTK, Showtime, Somos, Natura, Buzz, Super y 18).

Otra compañía perjudicada por la fusión de las plataformas digitales fue Multicanal, cuyos canales, que se distribuían en Vía Digital, quedaron fuera de Digital +, aunque en un momento posterior rescató a Canal Hollywood y Canal de Historia. Multicanal sí tiene una presencia consolidada en las redes de cable, donde distribuye, además de los citados, canales como Odisea, Sol musical, etc.

En la oferta del mercado de canales temáticos, hay necesariamente que mencionar la producción de Televisión Española, donde destaca el canal Grandes Documentales-Hispavisión, única señal temática distribuida en todo el mundo, especialmente en el continente americano. RTVE distribuye también en América el Canal 24 horas, TVE Internacional y Canal Nostalgia, que completa aquí en España con Canal Clásico y Teledeporte.

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

Desde esta perspectiva, se observa que, hasta 2003, la plataforma Canal Satélite Digital se nutría principalmente de canales provistos por su grupo, los grandes estudios y por editores internacionales. Mientras, Vía Digital no adquiría canales de *majors*, a excepción de los producidos mediante *joint venture* como Fox Kids, y se proveía de canales procedentes de su grupo (diez canales), y de terceros editores (resto de canales distribuidos por dicha plataforma).

A partir de 2003, la plataforma única por satélite Digital + sumó a los de Canal Satélite Digital algunos de los antiguos canales de Vía Digital, reconvirtió unos

para aprovechar los derechos cinematográficos de ésta (así nacen los nuevos Canal + Cine), sustituyó otros (por ejemplo, Seasons y Canal Campero por Caza y Pesca) y, finalmente, prescindió de otros muchos canales de productoras como las antes citadas.

Sin embargo, la evolución del mercado audiovisual está reduciendo la dependencia de los canales temáticos de Digital +. La extensión creciente del cable (con la fusión de ONO y Auna) y la aparición de nuevas modalidades de distribución de contenidos (por ejemplo, la de Telefónica con Imagenio, al ofrecer contenidos a través de la red telefónica convencional aprovechando la tecnología ADSL) abren nuevos horizontes para las productoras de canales temáticos. Así, Multicanal y Telefónica acordaron en 2004 la inclusión de tres canales de aquella compañía en la oferta de Imagenio.

Los operadores de cable, por su parte, acuden para configurar su parrilla de canales, en términos generales, a 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 Digital +; a los canales temáticos de los grandes estudios (Fox, Toon Disney y Playhouse Disney..., exceptuando los distribuidos sólo por Digital +), a terceros editores, en una o otra medida (la antigua Mediapark, Multicanal, Multipark,...) y, por último a los clásicos canales internacionales de prestigio como CNN Internacional, BBC World, Cartoon NT, MTV, Nickelodeon, Eurosport,...

Esta oferta de los cableoperadores era la que reproducía Imagenio ya a finales de 2005, con casi medio centenar de canales.

Desde el punto de vista del desarrollo del mercado, la salida natural de los productores de canales temáticos se está ensanchando, como se ve. 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 en 2005 era que algunos de dichos canales están empaquetados con la distribución de películas en las diferentes ventanas, especialmente en el caso de *output deals* o películas de gran éxito comercial. La presión hacia su colocación es por consiguiente del propio productor, encontrándose la operadora titular de la plataforma en posición de cierta desventaja para negociar las propuestas.

La situación más complicada para competir la seguirán teniendo, en todo caso, los productores y editores independientes, esto es, no asociados ni a las plataformas ni a las *majors*. Su situación es más 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 contenido.

La directora de canales temáticos de Sogecable, María Rezola, lo veía así en 2003: “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”<sup>167</sup>.

Por su parte, el presidente de la consultora Intuition Media, Ele Juárez, opinaba también en 2003 que, con la fusión de las plataformas digitales, “muchas empresas cuyos modelos de negocio no fueron creados, en su momento, con parámetros sólidos, se verán obligadas a cerrar sus puertas o a establecer acuerdos con compañías americanas. Sólo aquellas que dispongan de contenidos de calidad y que desarrollen un buen marketing y una buena marca tendrán posibilidades de sobrevivir”.

### VII.3. Efectos de la concentración en el mapa televisivo

La industria televisiva ha acusado en los últimos años 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 mapa de la concentración empresarial mediática en España, deja ver en 2005 que Sogecable-Prisa, Planeta de Agostini, Vocento, Recoletos, y los dos italianos que controlan el diario El Mundo (RCS Mediagroup) y Telecinco (Mediaset In-

---

<sup>167</sup> María Rezola. Todo comenzó hace 10 años, en El Anuario de la Televisión 2004, editado por GECA. Pág. 221.

vestment), son los grupos autóctonos multimedia que concentran más del 70% de lo que podríamos llamar el poder mediático en nuestro país (Zeta, Godó, Prensa Ibérica, Joly, etc. estarían en un segundo escalón y todavía poco o nada multimedia). Según los datos más actuales, estos grupos citados atesoran más del 75% de la cifra total de negocio de las 100 primeras empresas de comunicación de nuestro país: más de 6.200 millones de euros en 2004, según INTERMedios.

Según Campo Vidal, “el análisis de los nuevos actores en el mapa de la comunicación español 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 TV”<sup>168</sup>.

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 Sogecable y destinada a los accionistas de Vía Digital. De este modo, Telefónica pasó a controlar el 23% de los

---

<sup>168</sup> Manuel Campo Vidal. Concentración de poder en el mapa mediático español. Madrid. 2003.

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 millones<sup>169</sup>.

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).

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.

---

<sup>169</sup> El Anuario de la Televisión 2004. Pág. 103.

Por otro lado, en noviembre de 2005, a las puertas de la concesión de un nuevo canal de televisión en abierto en España, se anunció la fusión de dos de las mayores productoras nacionales, Grupo Árbol –cabecera de Globomedia– y Mediapro, que daría lugar, si contaba con el visto bueno del Servicio de Defensa de la Competencia, a la primera compañía de producción audiovisual en este país, con una previsión de volumen de negocio de 350 millones de euros y una plantilla de 1.800 empleados. La multinacional británica WPP, que cotiza en la Bolsa de Londres y en el Nasdaq y es el segundo grupo mundial en el sector de la publicidad y relaciones públicas (con Ogilvy & Mather, Young & Rubicam, Burson Masteller, Hill and Knowlton,...) tomaría una participación directa del 20% en la sociedad resultante de la fusión, en la que el Grupo Árbol y Mediapro tendrían el 40% cada una y mantendrían sus respectivas marcas.

Mediapro y Globomedia habían constituido poco antes con Televisa (40%) y algunas compañías más una sociedad que, con la marca La Sexta, aspiraba a ser adjudicataria del nuevo canal de televisión en abierto que concedería el Gobierno en diciembre de 2005. Como se explica en otro apartado de este libro, finalmente La Sexta logró su objetivo y se incorporó al mercado televisivo español.

Tradicionalmente, el control de las concentraciones económicas tiene su encaje conceptual dentro de los mecanismos de salvaguarda de la competencia<sup>170</sup>. 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 participar en el capital de otras sociedades concesionarias de esos*

---

<sup>170</sup> El Informe anual 2002 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el texto de referencia en este análisis.

*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 2004<sup>171</sup>, 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 televisión. 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.

---

<sup>171</sup> Ley 62/2003, de 30 de diciembre.



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 de la UE 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 ‘incertidumbre 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”<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> M. Campo Vidal. Tesis doctoral. Op. cit. Pág. 264.



## VIII | 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 durante las siguientes décadas que 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.

Los primeros estudios monográficos sobre la televisión datan de los 70 y destaca entre ellos el publicado por De la Quadra Salcedo<sup>173</sup>.

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, apartado 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 sustentaba básicamente hasta junio de 2006 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 y 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”<sup>174</sup>.

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 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”.

---

<sup>173</sup> Tomás de la Quadra Salcedo. *El servicio público de la televisión*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1976.

<sup>174</sup> 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).

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 Machado<sup>175</sup>, “en ninguna parte del texto de la nueva Ley está definido en qué consista 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, 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.

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 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

---

<sup>175</sup> Santiago Muñoz Machado. Servicio público y mercado. III. La televisión. Pág. 39. Civitas. Madrid 1998.

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”*.

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 cable<sup>176</sup>. Sin embargo, la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, reguladora de las Telecomunicaciones por Satélite, 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.

---

<sup>176</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable.

### VIII.1. La doctrina del Tribunal Constitucional

La doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia de 31 de marzo de 1982) fue clara desde el primer momento, como advierte Linde de Paniagua<sup>177</sup>. Por una parte, considera que los fines a los que la radiodifusión sirve 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 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.

<sup>177</sup> Enrique Linde Paniagua y J. M. Vidal Beltrán. Derecho Audiovisual. Págs. 226. Colex. Madrid 2003.

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 Linde<sup>178</sup>, 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, alcanzando 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 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, que en 2006 llegará, por fin, a las Cortes Generales. Hasta que llegue ese momento, el balance se reduce a varias reformas parciales de la legislación sobre telecomunicaciones y sobre el audiovisual.

La reforma más importante vino impulsada, como vimos en un capítulo precedente, 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”<sup>179</sup>, 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

---

<sup>178</sup> Ibidem. Pág. 227.

<sup>179</sup> COM (2001), 598 final.



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”.

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 2002<sup>180</sup>, una modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, que, en su literalidad, 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 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”.

<sup>180</sup> Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social.

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.
- 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 fomento, promoción y conocimiento de las diversidades culturales, lingüísticas y sociales de cada una de ellas.
- c) Asimismo, forma parte de la función de servicio público ofrecer emisiones internacionales, que coadyuven a la proyección hacia el exterior de las lenguas, culturas y realidades del Estado español y a la adecuada atención a los ciudadanos españoles residentes o desplazados en el extranjero.
- d) El Ente Público RTVE promoverá activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información, participando en el progreso tecnológico, utilizando todas las vías y medios de distribución y difusión, así como las nuevas técnicas de producción y de difusión de programas y servicios de comunicación audiovisual, y desarrollando nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, y acercando las diferentes Administraciones Públicas a los ciudadanos".

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.

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 autonómicas<sup>181</sup>, 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%.

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 actuali-

---

<sup>181</sup> Destacadamente, la 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, 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.

dad, 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”<sup>182</sup>.

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 participar en otras sociedades concesionarias de un servicio público de televisión, sea cual sea su ámbito de cobertura, fue 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.

## VIII.2. Informar, formar y... entretener

Una aportación de gran interés sobre el servicio público de televisión en España ha sido, como hemos visto en capítulos precedentes, 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).

El documento<sup>183</sup>, 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

<sup>182</sup> Linde Paniagua, 2003. Op. cit. Pág. 40.

<sup>183</sup> La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. CAC. Barcelona 2001.

soluciones diversas y más flexibles para acomodar todas las piezas constitucionales afectadas en un panorama más complejo.

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.

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 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 cono-

cimiento 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".

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.
- ***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.
- *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’<sup>184</sup>. 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.

---

<sup>184</sup> En Joaquín Tornos Mas (Coord.). Democracia y medios de comunicación. Pág. 117. Tirant Lo Blanch. Valencia 2002.



## **IX | MAPA Y CONFIGURACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS**

### **IX.1. RTVE, la historia de un modelo insostenible**

El origen del Ente público RTVE 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 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.

Pero conforme avanzaba la década, empiezan a aparecer las televisiones autonómicas, que nacen emulando 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 entonces, 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 imparable de los ingresos publicitarios. El volumen de pérdidas se disparó entre 1990 y 1993, año 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.

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, 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 insostenible 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 límite.

## Marco legal del Ente Público

El Ente Público RTVE, y sus Sociedades Filiales, se regía por la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, que establece<sup>185</sup>:

- 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.

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 Público RTVE como TVE disfrutaban de plena exención de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y de todo tipo de gravámenes del Estado y de otros Entes públicos así como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

El presupuesto del Ente Público RTVE se rige por la Ley General Presupuestaria<sup>186</sup>, lo que supone el acceso de RTVE a las operaciones financieras (emisión de deuda pública, pagarés, avales) propios de las Administraciones Públicas.

En virtud del artículo 132.1 de la Constitución Española, los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, característicos del patrimonio del Estado, son aplicables al patrimonio de los entes públicos, y por consiguiente, a RTVE. El patrimonio del Ente Público RTVE es considerado de «*dominio público afecto al servicio público de radiodifusión*».

El patrimonio del Ente Público RTVE sirve de aval a la emisión de bonos y obligaciones y permite la obtención de créditos a corto y largo plazo de instituciones bancarias. En este caso, la garantía corresponde a la naturaleza jurídica de ente público de RTVE. Por lo tanto, fue concedida en el momento de la constitución del Ente Público por su propio Estatuto, la Ley 4/1980.

---

<sup>185</sup> Capítulo V, artículos 27 a 33.

<sup>186</sup> Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Como ente público, RTVE no está sujeto a la Ley de Sociedades Anónimas, sino al artículo 1.1 de la Ley 211/1964, en virtud de la cual puede emitir obligaciones por un importe equivalente al valor de sus activos propios, dentro de los límites fijados por la autoridad presupuestaria.

En síntesis, el Ente RTVE y TVE disponen de las siguientes fuentes de financiación:

<b>Fuentes de financiación de RTVE Y TVE</b>	
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.).

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, quedando autorizados los endeudamientos anuales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Así, al amparo de un viejo Real Decreto todavía vigente<sup>187</sup>, 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 futuros<sup>188</sup>, 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.

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 Buhigas<sup>189</sup> "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

---

<sup>187</sup> Real Decreto 3327/1983, conocido entonces como Decreto Boyer.

<sup>188</sup> Enumerados en el art. 11.b RD 3327/1983.

<sup>189</sup> J. Buhigas Arizcun. "La financiación de las televisiones públicas en España", en Muñoz Machado (edit), Derecho Europeo de lo Audiovisual. Pág. 280. Madrid 1997.



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 hace otro tanto con un 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, permite 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), nuevas operaciones de crédito por 34.500 millones, al tiempo que 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 179.91 millones.

Entre 2000 y 2003, el Ente público RTVE comunicó a la Comisión Nacional de Mercado de Valores (CNMV) hasta cinco emisiones de bonos por un importe total de 2.650 millones de euros. Entre 1992 y 1999 anotó en la CNMV hasta una decena de emisiones de obligaciones simples por un importe total próximo a los 400.000 millones de pesetas.

Pero, en suma, la financiación que ha recibido el Ente público RTVE, en aplicación del artículo 32 de la Ley 4/1980, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, materializada mediante subvenciones o por la condonación de la deuda acumulada, es la que se expone a continuación (hasta 2001):

AÑO	Subvención consignada en los Presupuestos Generales del Estado, en millones de pesetas (importes equivalentes redondeados en millones de euros)	Subvención efectivamente pagada, en millones de pesetas (importes equivalentes redondeados en millones de euros)
1993	31.804 (191,15 euros)	31.804 (191,15 euros)
1994	26.600 (159,87 euros)	25.245 (151,73 euros)
1994	Condonación deuda 30.500 (183,31 euros)	Id
1995	26.300 (158,07 euros)	24.932 (149,84 euros)
1995	Condonación deuda 90.693 (545,08 euros)	Id
1996	26.300 (158,07 euros)	22.087 (132,75 euros)
1996	Condonación deuda 110.693 (665,28 euros)	Id
1997	11.043 (66,37 euros)	11.043 (66,37 euros)
1998	11.043 (66,37 euros)	11.043 (66,37 euros)
1999	11.043 (66,37 euros)	11.043 (66,37 euros)
2000	11.043 (66,37 euros)	11.043 (66,37 euros)
2001	11.043 (66,37 euros)	11.043 (66,37 euros)

En junio de 2003, RTVE presentó en el Congreso de los Diputados el '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 traspuso 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.

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 2002<sup>190</sup> cifran en 854,6 millones de euros los presupuestados y en 896 millones, los ejecutados. Por publicidad ingresó 674 millones de euros y la aportación pública fue de 66,3 millones.

La liquidación de los ingresos superó, pues, en un 4,85% el importe de los previstos. (RTVE no informa sobre otros extremos de la financiación como contratos-programa, créditos presupuestarios extraordinarios, emisión de bonos y pagarés, ayudas de la UE, ni sobre su cuantía).

Los gastos operativos de RTVE en 2002 registran una ejecución de 1.265,5 millones de euros frente a los presupuestados 1.294,5 millones. 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 369,3 millones de euros, que supuso un 16,1% menos de los 440,2 millones de 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 millones de euros, un 11,04% inferior al previsto en el Presupuesto, según RTVE<sup>191</sup>.

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 Inter-

---

<sup>190</sup> 'Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo Radiotelevisión Española en 2002'. Págs. 27 y ss. Madrid 2003.

<sup>191</sup> Ibidem. Pág. 32.

net 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).

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 Merchandising.
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).
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 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 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, considerados así, no podría excluir del cálculo del coste que supone para los ciudadanos el sostenimiento del Ente esos gastos enjagados –realmente– por esos ingresos comerciales.

En el Informe de cumplimiento correspondiente a 2003, RTVE cifra unos ingresos totales de 852,1 millones de euros (sobre un objetivo presupuestario de 851,6 millones), de los que 697,1 millones de euros provenían de la publicidad (frente a los 656,2 millones presupuestados), con un escaso aumento del 3,2% sobre al año anterior, que “ha de valorarse teniendo en cuenta la situación del mercado y la fuerte autorregulación publicitaria que Radiotelevisión Española lleva a cabo en su papel de operador de servicio público”<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo Radiotelevisión Española en 2003. Pág. 117. Madrid 2004.

En cuanto a la ejecución de los gastos de 2003, el Informe los cifra en 1.452,1 millones de euros, que representan una mejora de 47,6 millones sobre la cantidad presupuestada (1.499,7 millones de euros). En cuanto al resultado financiero, mejoró sobre las previsiones situándose en unos negativos 221 millones de euros, frente a los 298 millones previstos, debido, según el Informe, a la bajada de los tipos de interés y “la buena gestión de los costes asociados a la deuda”.

La aportación pública alcanzó unos exiguos 75 millones de euros, lo que finalmente redondeó un déficit del grupo RTVE en 2003 de 600 millones de euros, frente a los 648,1 millones presupuestados.

El Informe de RTVE sobre 2004 destaca la implantación definitiva de la contabilidad analítica, con un nuevo procedimiento que configura grandes módulos en Centros de Beneficio, de Coste y Programas, para facilitar la imputación directa de costes a los diversos productos. En cuanto a la ejecución de ingresos y gastos, sobresalieron los ingresos por publicidad que alcanzaron los 727,39 millones de euros, frente a los 697,1 millones de 2003. La subvención estatal ascendió a 78 millones de euros. El Informe da cuenta de una emisión de bonos por importe de 1.200 millones de euros y de préstamos por otros 1.230 millones. El gasto real del ejercicio fue de 1.598,16 millones de euros, de los que 210 millones corresponden a la carga financiera de la deuda. El incremento neto de la deuda fue de 668 millones de euros hasta alcanzar los ‘oficiales’ 6.892 millones de euros al terminar 2004.

El Informe 2004 del Grupo RTVE dedica un apartado importante al ‘Marco Europeo’, analizando audiencias y costes de las grandes radiotelevisiónes públicas, entre las que RTVE se ubica como “la menor entre las grandes” y, ofreciendo similares servicios, “resulta considerablemente más económica”, subraya el Informe<sup>193</sup>. Así se constata que los servicios de las radiotelevisiónes públicas alemanas costaron 7.967 millones de euros en 2003 (seis veces el coste operativo de RTVE), y la oferta pública británica alcanzó los 5.671 millones de euros (más de cuatro veces que el grupo español), mientras que la francesa costaba 2.836 millones de euros y la italiana, 1.730 millones de euros.

En este Informe 2004, el coste por hogar de RTVE (sin tener en cuenta los costes financieros) se cifra tan sólo en 27,83 euros para el año 2003 (aunque no ex-

---

<sup>193</sup> Informe 2004 sobre el cumplimiento de la función de servicio público. RTVE. Pág. 55. Madrid 2005.

plica ni se entiende cómo obtiene esa cifra), mientras a los italianos les cargan 97,1 euros; a los alemanes, 193,8 euros; a los franceses, 116,5 euros; y a los británicos, 164,4 euros.

El Informe de RTVE es concluyente en su lamento: “Radiotelevisión Española apenas cuenta con financiación pública estable, a diferencia de los que ocurre en Europa. Así, de las cuatro grandes corporaciones con servicios tanto de radio y televisión, es decir, ARD, BBC, RAI y RTVE, únicamente en el Grupo RTVE los fondos públicos provenientes de los Presupuestos Generales del Estado constituyen una fuente de financiación prácticamente marginal”<sup>194</sup>.

### El Plan Marco para la Viabilidad 2002-2004

A esta situación financiera insostenible trataba de poner remedio la SEPI al acometer un estudio profundo de la situación del Ente público, tratando de identificar los problemas, y llegando a una primera conclusión: “falta una orientación empresarial clara”. A partir de ahí emprende la elaboración de un Plan Marco para la Viabilidad (en adelante, PMV) de RTVE<sup>195</sup>, con el “objetivo prioritario” de lograr el saneamiento económico mediante una gestión eficiente y la solución del problema 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:

---

<sup>194</sup> Ibidem. Pág. 61.

<sup>195</sup> Aprobado por el Consejo de Administración de RTVE el 27 de febrero de 2002.

- 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 dos 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 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”, 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).

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 en 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 a 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.

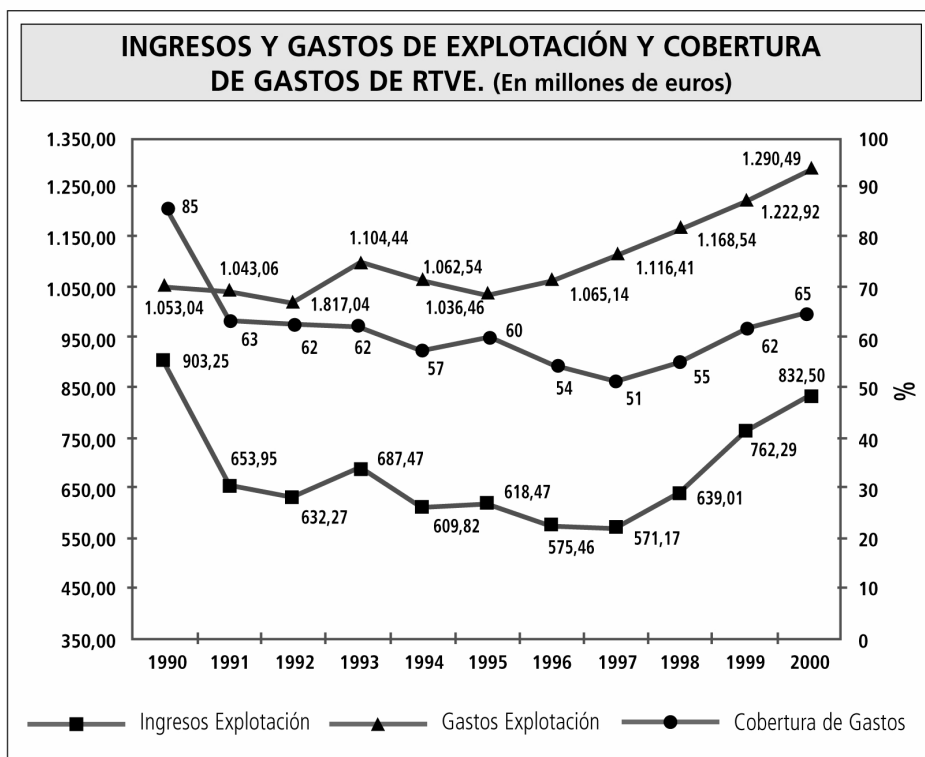
Impulsar la fórmula del patrocinio público e institucional, por un lado, realizar y optimizar activos inmobiliarios, por otro, así como lograr “una organización comercial eficiente”, cierran las medidas que apunta la SEPI para incrementar los ingresos de RTVE.

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%.

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”, 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”.

<b>DESGLOSE DE GASTOS</b>			
<b>Concepto</b>	<b>Importe absoluto Año 2000 (Mptas.)</b>	<b>Peso Relativo (%)</b>	<b>Crecimiento 1990 / 2000 (%)</b>
■ 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 %
■ <b>TOTAL</b>	<b>241.473</b>	<b>100 %</b>	<b>44,9 %</b>

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 un complejo diseño estructural caracterizado por la existencia de un ente público regido esencialmente 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 muestra 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 por ciento 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 por ciento 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.

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 acuerdo<sup>196</sup>, que renueva el sistema de clasificación profesional reduciendo las categorías laborales actuales (inamovibles desde 1977) de 155 a 46 y debía entrar 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”.

---

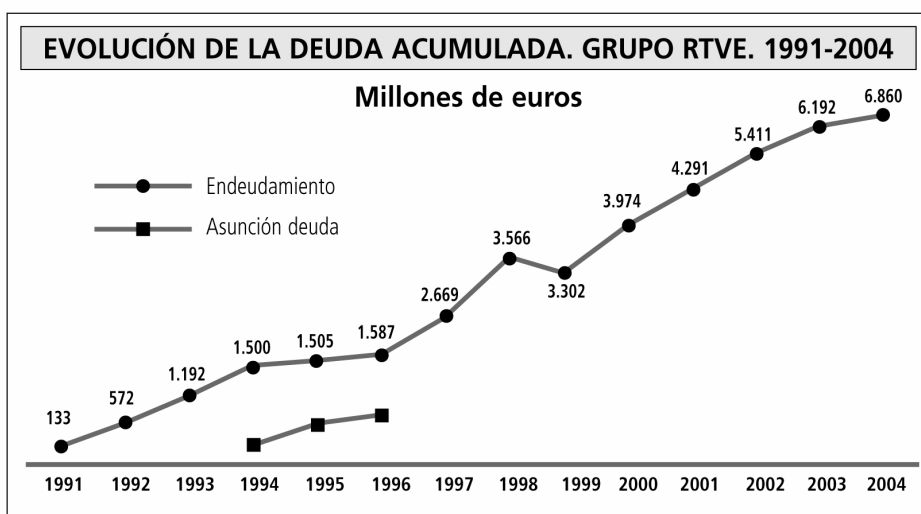
<sup>196</sup> Con la denominación “Acuerdos parciales alcanzados en el XVII Convenio Colectivo del Grupo RTVE y sus sociedades”, aprobado ese mismo mes por el Consejo de Administración.

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”.

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 RTVE 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, que fue confirmada por la ejecución presupuestaria del año, como vimos con anterioridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de RTVE.

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 por ciento de los ingresos. Del mismo modo, equivalía a un 25 por ciento 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 averada 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 por-



que, 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 el 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 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”.

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). Con 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 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 exigía, en primer término, una decisión estratégica de dirección que, con carácter urgente, optara por el sistema a implantar, que debía ser puesto en marcha de manera inmediata.

El nuevo sistema debería 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, debería proveer de la información adecuada 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: gestión presupuestaria y de inversiones; contabilidad financiera; activos fijos; cuentas a cobrar; cuentas a pagar; contabilidad analítica por centros de coste; seguimiento de los costes de programas y de emisión; tesorería; gestión de compras y almacenes; facturación; consolidación; contabilidad por centros de resultados; sistema de reporte a la dirección; y 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 implicaba necesariamente la adaptación del Plan Operativo Anual (POA), que debía 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 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 deberían permitir la lógica participación de SEPI en las decisiones de especial repercusión económica u organizativa.

Lo cierto es que, 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, entendía, como vimos en el último apartado del capítulo V, 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.

El debate sobre las soluciones para RTVE se intensifica y el Gobierno llega a admitir, en declaraciones públicas, que "la privatización es un problema básico de la definición del modelo por parte del Comité de Sabios<sup>197</sup> y que la hipótesis de "la privatización de parte de Televisión Española no se descarta"<sup>198</sup>.

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 estudio<sup>199</sup> 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.

En el año 2005, el Gobierno movió ficha: primero, recibe el 'Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado', elaborado por el Consejo (el llamado Comité de Sabios) creado al efecto por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril. Luego, envía a las Cortes Generales el 'Proyecto de Ley de la Radio y la Televisión de titularidad estatal', que señalaba ya en el horizonte inmediato el final de un modelo insostenible, como veremos en la tercera parte de este libro.

## IX.2. Las entidades públicas autonómicas

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 –todavía vigente en mayo de 2006– 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.

---

<sup>197</sup> Así se expresó el Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, en una entrevista en el diario El País, 25/04/2004.

<sup>198</sup> Como dijo el Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, en El País, 10/05/2004.

<sup>199</sup> Con el título 'Protegiendo el futuro del mercado audiovisual'.

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 disponiendo 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, en general, se ajustan más al modelo regulado en el Estatuto de 1980. Los Presupuestos consolidados de explotación y capital de los Entes públicos autonómicos de Radio y Televisión reflejan esta diversidad.

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	-	-	-	-	-	-	-	-		
<b>CAPITAL</b>	<b>13.774.255,00</b>	<b>172.217.120,00</b>	<b>9.000.000,00</b>	<b>7.750.260,00</b>	<b>6.743.000,00</b>	<b>12.092.363,00</b>	<b>9.773.600,00</b>	<b>785.084,00</b>		
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	-	-	-		
<b>TOTAL</b>	<b>209.695.210,00</b>	<b>481.603.880,00</b>	<b>150.256.500,00</b>	<b>251.143.290,00</b>	<b>118.170.540,00</b>	<b>146.427.344,00</b>	<b>55.751.030,00</b>	<b>29.389.794,00</b>		

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE EXPLOTACIÓN Y CAPITAL DE LAS RADIO Y TELEVISIONES AUTONÓMICAS. 2003								
RECURSOS	Andalucía	Cataluña	Madrid	Valencia	Galicia	País Vasco	C. la Mancha	Canarias
EXPLOTACIÓN	195.920.955,00	309.386.760,00	137.623.500,00	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 FINANCIACIÓN	-	-	-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

### IX.2.1. Los contratos-programa de EITB y CCRTV

Los modelos de financiación de la Radio Televisión Vasca (EITB) y de la Corporación Catalana de Radio y Televisión tienen en común la sujeción a sendos contratos-programa que acotan la encomienda del servicio público y la financiación pública necesaria para su prestación.

En primer lugar, el Ente Público Radio Televisión Vasca y las Sociedades Públicas gestoras de sus servicios, se financian<sup>200</sup>:

- 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 de EITB (Euskal Irrati Telebista) 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 financiación, 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

---

<sup>200</sup> Ley 5/1982, de 20 de mayo, por la que se crea el Ente público Radiotelevisión Vasca.



en la doctrina de la Comisión Europea<sup>201</sup>, 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"*.

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 periodo 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 de 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.

---

<sup>201</sup> COM (2001) 598 final, sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.

- 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.
  - 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.
  - 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 de 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 información 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:

	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	8.414.16	---	---

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 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 propia<sup>202</sup>:

- Con cargo al Presupuesto General de la Generalitat de Cataluña; y mediante los ingresos y los rendimientos de sus actividades.

---

<sup>202</sup> 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. En abril de 2006, se anunciaba inminente una nueva Ley (cuyo proyecto había sido ya aprobado en ponencia en el Parlament) de la que pasaría llamarse 'Corporación Catalana de Medios Audiovisuales', contemplada ya por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, que abordamos más adelante.

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 Cataluña<sup>203</sup>.

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 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

---

<sup>203</sup> El Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, estableció un régimen especial para el endeudamiento, emisión de obligaciones y créditos de las Empresas Públicas catalanas.



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".

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 establecía en el anexo del convenio. El Contrato-programa estaría 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 entiende, 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 Contrato, de acuerdo con las partes, entendiéndose 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 tuvo 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, según los suscriptores del Contrato-programa, 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 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 presentaría al Gobierno de la Generalitat, a través de la comisión de seguimiento del 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 tendría 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 debía consignar 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 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 instrumentalizarían 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
<b>Aportaciones presupuesto Generalitat</b>	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
<b>Endeudamiento de la CCRTV (Autorizado por el Parlamento)</b>	89,41	58,30	39,67	—
<b>TOTAL COMPENSACIÓN</b>	<b>207,58</b>	<b>214,15</b>	<b>203,18</b>	<b>199,45</b>

El endeudamiento a lo largo de todo el período se correspondería con el autorizado a 31-12-01, e iría aumentando con las nuevas autorizaciones que se fijaran en las Leyes de Presupuestos de cada año. A tal efecto, se autorizaban las renovaciones que fueran 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 podrían autorizar pólizas de crédito, que como máximo supondrían un 25% de las aportaciones inicialmente previstas. Estas operaciones habían de ser amortizadas al final de cada ejercicio en función del ingreso efectivo de los fondos mencionados.

Había en el documento incluso un esquema previsional sobre cómo debería 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 fijaban las siguientes hipótesis y actuaciones de la CCRTV:

- 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 aplicarían 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 Nueva York y Washington suponen una reducción de las inversiones publicitarias en generales 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%. Para 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 (básica-

mente, antigüedades y ayudas familiares). Este incremento no incorpora conceptos extraordinarios como indemnizaciones, jubilaciones anticipadas u otros conceptos derivados de la implantación de medidas organizativas. Los crecimientos de masa salarial, que, en términos reales, se puedan producir, tendrán que ser absorbidos por los ahorros en otros gastos.

- g) Se preveía 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 preveían aportaciones extraordinarias en las actuales participadas o en nuevas empresas.

De acuerdo con todos los objetivos e hipótesis expuestas, en resumen, la financiación prevista era 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
<b>Total financiación de las actividades</b>	<b>370</b>	<b>100</b>	<b>377</b>	<b>100</b>	<b>373</b>	<b>100</b>	<b>380</b>	<b>100</b>
Aportaciones de Gentat. a la financiación del endeudamiento	32		40		43		43	
<b>Total aportaciones Gentat. y autorizaciones de endeudamiento a CCRTV</b>	<b>208</b>		<b>214</b>		<b>203</b>		<b>199</b>	

El total de las aportaciones y autorizaciones de endeudamiento de la Generalitat era, en esta hipótesis financiera, de aproximadamente un 50% del total de las ne-

cesidades. Hay que decir que esta propuesta se aproximaba a algunas propuestas relevantes que, como cifras razonables, contemplaban proporciones de financiación pública del 50 al 60%. El Informe Cascos<sup>204</sup> 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 previsto<sup>205</sup>.

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 "debía plantearse un nuevo sistema de financiación"<sup>206</sup>.

La propuesta de Contrato-programa para el periodo 2006-2009, que Majó elevó al Gobierno catalán a primeros de 2006, tenía la pretensión de que la Generalitat asumiera la deuda de la CCRTV, que rebasaba los 1.000 millones de euros, con la consiguiente carga financiera que lastraba la cuenta de resultados cada año (más de 37 millones de euros en 2005).

La nueva Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, dispone (artículo 30) que para garantizar el cumplimiento de la función de servicio público, "el Parlamento debe aprobar cada seis años un mandato-marco que establezca los objetivos que tiene que alcanzar el sistema público audiovisual en su conjunto. El contenido del mandato-marco debe desarrollarse en el correspondiente contrato-programa, el cual debe establecer de forma concreta y precisa los objetivos por un periodo de vigencia de cuatro años revisable

---

<sup>204</sup> "Propuesta para un nuevo modelo de radiotelevisión pública de titularidad estatal en España", de la subcomisión parlamentaria para el futuro de RTVE. Madrid, diciembre, 1999.

<sup>205</sup> La Vanguardia, 17/04/2004.

<sup>206</sup> Diario Expansión, 27/05/2004.

cada dos años. Estos objetivos de servicio público (art. 31) “deben ser asumidos por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, y debe (el contrato-programa) garantizar un marco de financiación estable y de saneamiento económico”. Admite que la prestación del servicio público, además, “puede financiarse parcial y limitadamente mediante la participación en el mercado publicitario”. Antes, ha establecido con claridad que el servicio público audiovisual de Cataluña “se financia principalmente con las aportaciones presupuestarias que realiza la Generalitat”.

### IX.2.2. El despliegue regional de los años 80 a los 2000

En 2006, el mapa de las televisiones públicas autonómicas se había extendido sobre la geografía española: a las entidades que nacieron en los 80 (del País Vasco, Cataluña, Madrid, Valencia, Galicia y Andalucía) y a las que se desplegaron a finales de los 90 y entrando los 2000 (Canarias y Castilla-La Mancha) se sumaron en el bienio 2005-2006 las de Islas Baleares, Aragón, Principado de Asturias, Extremadura y Murcia.

Como apuntamos en el epígrafe anterior, 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 radio-televisión 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. Es relevante también conocer, en el análisis de los sistemas, cómo aplica cada Ente público los fondos públicos que recibe.



Veremos todos los supuestos que ayudan a comprender la mecánica financiera de los Entes.

### Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana

En el caso de la Comunidad Valenciana, encontramos un esquema financiero único en el mapa autonómico (imitado más tarde por la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión), 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 propia<sup>207</sup>, “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 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.

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 las filiales.

---

<sup>207</sup> 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.

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 Generalidad Valenciana.

### **Compañía de Radio-Televisión de Galicia**

La Compañía de Radio-Televisión de Galicia<sup>208</sup> 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.

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 filiales<sup>209</sup> 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.

---

<sup>208</sup> Ley 9/1984, de 11 de julio, de creación de la Compañía de Radiotelevisión de Galicia.

<sup>209</sup> Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente público Radio y Televisión Madrid.

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:

- Avaes para conseguir financiación bancaria a largo plazo que cubra el déficit.
- Aportaciones dinerarias:
  1. La principal es la aportación a un Contrato-programa para la financiación de programas de interés público (desde 1999).
  2. Subvenciones de capital para compensar pérdidas de ejercicios anteriores.

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 Mancha<sup>210</sup> 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.

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.

---

<sup>210</sup> Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.

## **Ente Público Radio Televisión de Canarias**

El Ente Público Radio Televisión de Canarias<sup>211</sup> 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 la producción y los servicios– mediante el giro gramatical “funcionamiento efectivo del servicio”, que puede ser suministrado por empresas privadas (como sucede en la práctica).

## **Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares**

La televisión autonómica de Islas Baleares (IB3) inició sus emisiones regulares en septiembre de 2005. Su compañía matriz (CRTVIB) sigue el esquema de financiación más generalizado<sup>212</sup>. Se financiará:

- Con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y mediante los ingresos y rendimientos de sus actividades.

Las sociedades gestoras y las filiales se financiarán “a través de transferencias y aportaciones públicas consignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, a través de la comercialización y la venta de sus productos, y mediante una participación en el mercado de la publicidad”.

---

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> Ley 7/1985, de 22 de mayo, de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares.

## Corporación Aragonesa de Radio y Televisión

El modelo seguido por la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión<sup>213</sup> emula, sobre todo, a la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana al establecer que la Corporación se financiará:

- Con cargo a los ingresos y rendimientos de las actividades que realice y, en su defecto, a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

La financiación de sus sociedades se hará mediante:

- La comercialización y venta de sus productos, participación en el mercado publicitario y los fondos consignados en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Como peculiaridad, que comparte con la Radio y Televisión de Andalucía, la Corporación Aragonesa y sus sociedades se financiarán también con subvenciones o créditos acordados por el Estado, especialmente por las subvenciones previstas en la Disposición Transitoria Decimocuarta del Estatuto de Autonomía de Aragón (establecidas, en su caso, para los dos primeros años de funcionamiento del tercer canal, y tomando como base el coste de la programación específica para la Comunidad que debía emitir, por mandato estatutario, la segunda cadena de TVE mientras Aragón no tuviera su propio canal).

La Televisión Autonómica de Aragón empezó a emitir en abril de 2006.

## Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias

La Televisión del Principado de Asturias (TPA) empezó a emitir en pruebas en diciembre de 2005 y el arranque de sus emisiones regulares estaba previsto para mayo de 2006. El sistema seguido es literalmente el más extendido. El Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias<sup>214</sup> se financia con cargo a los

<sup>213</sup> Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, modificada por Ley 26/2003, de 30 de diciembre.

<sup>214</sup> Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, que crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias, al que se encomienda la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, modificada por Ley 2/2006, de 16 de febrero.

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y mediante los ingresos y rendimientos de sus actividades, mientras las sociedades gestoras y las filiales lo harán mediante subvenciones consignadas en dichos Presupuestos, la comercialización y venta de sus productos y una participación en el mercado de la publicidad.

### **Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales**

*Canal Extremadura TV* inicia sus emisiones regulares en febrero de 2006, con el presupuesto más modesto –con mucha diferencia– de todas las televisiones autonómicas: 5,5 millones de euros anuales. Es la única televisión pública regional no adscrita a la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA).

La Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales<sup>215</sup> sigue el modelo de financiación de la mayoría, añadiendo que tanto la empresa pública como sus sociedades filiales pueden también financiarse “mediante subvenciones o créditos que les pueda conceder el Estado”.

### **Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia**

*7 Región de Murcia* inició sus emisiones televisivas en pruebas en marzo de 2006, con un presupuesto de 36 millones de euros. Con un modelo similar al canario, la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia ha adjudicado la gestión de la producción, programación y comercialización de los espacios publicitarios a un grupo de empresarios de la Comunidad murciana.

En su ley de creación<sup>216</sup>, se aprecian algunos matices sobre el modelo general a la hora de establecer la financiación. Así, “las sociedades filiales se financiarán mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y mediante los ingresos y rendimientos derivados de la comer-

---

<sup>215</sup> Ley 4/2004, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de creación de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales.

<sup>216</sup> Ley 9/2004, de 29 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública Regional de Radio Televisión de la Región de Murcia.

cialización y venta de sus productos y de su *posible* participación en el mercado de la publicidad o *de cualquier otro concepto relacionado con su actividad*".

### IX.2.3. La 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 actividades<sup>217</sup>.

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. Esta fórmula es similar a la de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión).

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 acuerdo con el PGC (Plan General de Contabilidad) y las instrucciones del ICAC (Instituto de Con-

---

<sup>217</sup> 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.

tabilidad y Auditoría de Cuentas), como ‘Aportaciones de socios para compensar pérdidas’.

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 Radiodifusión y Televisión y, consiguientemente, 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 singularizan 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 andaluza tienen un importante cometido público con relación al fenómeno de la inmigración en su doble vertiente: por una parte, dada la condición de Andalucía como 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 comu-



nidades andaluzas residentes fuera de Andalucía que demandan disponer de una programación netamente andaluza que les permitan 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 deberán 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, 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”<sup>218</sup>.

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), en la que la RTVA parti-

---

<sup>218</sup> Párrafo extraído de la conferencia pronunciada por el autor, 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.

cipaba 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.
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 Anda-

lucía y Canal Sur Radio) lleguen a la práctica totalidad de los ciudadanos andaluces con mayor calidad que antes, permitiendo además la información provincializada. En otoño de 2004, Red de Banda Ancha de Andalucía, S. A. y Medialatina Holdings, S. A., de ámbito estatal, aprobaron la fusión de ambas compañías, especializadas en la difusión de señales de Radio y Televisión. Con esta operación se ha creado la segunda empresa española del sector, en el que hasta ahora sólo existía un operador que venía dando servicio a las cadenas nacionales de televisión, procedente del antiguo monopolio. Con la nueva AXION nace una empresa de dimensión nacional y con una posición estratégica muy favorable en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, actualmente en la vanguardia de la economía y la sociedad de nuestros días.

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 destina anualmente 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 614<sup>219</sup>. 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 promovido, 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.

---

<sup>219</sup> 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.

“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.
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”<sup>220</sup>.

### IX.3. Déficits y deudas de las televisiones públicas

Los Presupuestos de los entes públicos de radio y televisión de España para 2004 sumaban casi 3.000 millones de euros (poco más de 1.500 millones de RTVE y una cifra muy próxima a los 1.400 millones de los entes autonómicos). Los ingresos por publicidad en las televisiones públicas al cierre de ese ejercicio totalizaron casi unos redondos 1.100 millones de euros (724 millones de RTVE y 367 millones de los entes públicos autonómicos).

Las subvenciones recibidas del Estado y de las Comunidades Autónomas, según los presupuestos, alcanzaron los 753 millones de euros (671 millones de euros fueron para los entes autonómicos, de los que 561 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 (en este caso, destacan Cataluña y Valencia, sobre todo y, en menor medida, Madrid, entidades

<sup>220</sup> Según el análisis del autor desarrollado en la conferencia antes reseñada.

donde el recurso al endeudamiento, en detrimento de la subvención, ha venido siendo norma para la financiación anual del presupuesto).

Este sistema de financiación de las televisiones públicas en España (con desigual nivel de subvención en cada compañía pública) es el que ha explicado en parte que la deuda acumulada por los déficits anuales de las televisiones públicas se cifrara en 2004, según las estimaciones de los propios entes y empresas públicas, en 8.625 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 (según fuentes de la propia empresa pública).
- 155 millones de euros de la Radio y Televisión de Madrid (RTVM).
- 60 millones de euros que totalizarían las deudas de los entes públicos de Andalucía, Galicia y País Vasco (RTVA, RTVG y EITB).

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 haya venido figurando, 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 2004 ofrecido por la IGAE ilustra sobre los efectos de la deuda acumulada por las televisiones públicas y ayuda a valorar el alcance que tiene para las Cuentas Públicas cualquier propuesta o decisión que se adopte sobre la financiación del servicio público de televisión en España.

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).

Centrándonos en España, el avance de los resultados económicos obtenidos por el sector Administraciones públicas en el ejercicio 2004 da como resultado una

necesidad de financiación, déficit en términos de la Contabilidad nacional, de 2.254 millones de euros, cifra equivalente al 0,27% del PIB estimado para ese año. Este saldo negativo se debió al efecto económico derivado de la asunción por el Estado de deudas de RENFE por un importe de 5.459 millones de euros (un 0,65% del PIB), que se imputaron como gastos no financieros del Estado de acuerdo con los criterios de la contabilidad nacional. Sin tener en cuenta esta operación para el saneamiento financiero de RENFE, la actividad económica del sector Administraciones Públicas habría registrado un superávit de 3.205 millones de euros (un 0,38% del PIB), mejorando el resultado del año anterior, que ya se había saldado con un superávit de 2.358 millones de euros.

<b>CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (En millones de euros)</b>					
SUBSECTORES	2000	2001	2002	2003	2004 (A)
<b>Administración Central</b>	-5.707	-4.266	-3.680	-2.471	-10.132
• Estado	-5.544	-4.014	-3.312	-1.937	-9.863
• Organismos de la Administración Central	-163	-252	-368	-534	-269
<b>Comunidades Autónomas</b>	-3.201	-4.321	-3.535	-2.521	-148
<b>Corporaciones Locales</b>	584	-256	-860	-663	-129
<b>Administraciones de Seguridad Social</b>	2.866	5.454	6.115	8.013	8.155
<b>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	-5.458	-3.389	-1.960	2.358	-2.254

(A) Avance

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Desde el punto de vista institucional, la obtención de un superávit en las cuentas públicas del sector durante 2004 (sin contar el efecto RENFE) 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. En suma, la necesidad de financiación (déficit) de las Administraciones Públicas, en términos de PIB, fue, pues, en 2004 del 0,27%.

<b>CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (En porcentaje del PIB)</b>					
SUBSECTORES	2000	2001	2002	2003	2004 (A)
<b>Administración Central</b>	-0,91	-0,63	-0,50	-0,32	-1,21
• Estado	-0,88	-0,59	-0,45	-0,25	-1,18
• Organismos de la Administración Central	0,03	-0,04	-0,05	-0,07	-0,03
<b>Comunidades Autónomas</b>	-0,51	-0,64	-0,48	-0,32	-0,02
<b>Corporaciones Locales</b>	0,09	-0,04	-0,12	-0,08	-0,02
<b>Administraciones de Seguridad Social</b>	0,45	0,80	0,84	1,03	0,97
<b>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	-0,87	-0,50	-0,27	0,30	-0,27
<b>PIB utilizado (millones de euros)</b>	630.263	679.848	729.004	780.557	837.557

(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 representaba a finales de 2004 un porcentaje por encima del 0,8 del PIB. Esto significaba un déficit público oculto en ese año (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 (623 millones de euros en 2004) aportaría casi una décima (0,1) cada ejercicio al déficit público del Estado español, si fuera contabilizada en este indicador. El Presupuesto de RTVE refleja el resultado de la explotación.

<b>PRESUPUESTO DE RTVE (EN MILES DE EUROS)</b>			
	<b>AÑO 2004</b>	<b>AÑO 2003</b>	<b>VARIACIÓN %</b>
<b>GASTOS</b>			
■ 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	<b>1.557.790</b>	<b>1.499.740</b>	<b>3,87</b>
<b>INGRESOS</b>			
■ 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	<b>934.710</b>	<b>851.626</b>	<b>9,76</b>
■ Resultado	<b>- 623.080</b>	<b>- 648.114</b>	<b>3,86</b>

Fuente : Elaboración propia con datos del Ente Público RTVE.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la deuda acumulada por los Entes Públicos de Radio y Televisión autonómicos (algo más de 1.700 millones de euros en 2004) representa un 0,22% del PIB, que elevaría en esa cifra la 'ne-



cesidad de financiación' de las mismas en el momento en que fuera asumida por las Haciendas respectivas.

En conjunto, pues, la deuda acumulada por los Entes Públicos de Radio y Televisión en España, que el Estado no ha venido contabilizando como déficit público, representa algo más de 1% del PIB (0,8+0,22).

Por otro lado, el déficit anual de explotación de los Entes Públicos de Radio y Televisión autonómicos (estimado en 354 millones de euros en 2004), junto al importe de las subvenciones de explotación recibidas (561 millones de euros, como apuntamos antes), elevarían el déficit público de las CC.AA. en más de un 0,1 puntos del PIB español.

Por otra parte, el conjunto de la aportación del Estado y las CC.AA. a las Radios y Televisión públicas en 2004 (753 millones de euros), más los déficits anuales totales (977 millones de euros), dan como resultado un coste anual real de las Radios y Televisión públicas para el Reino de España de 1.730 millones de euros (poco más de un 0,2% del PIB en 2004).

Cualquier decisión que pudiera afectar 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 podrá ya seguir 'escondiendo' el déficit de RTVE al tener que integrar sus operaciones en el Sector Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios establecidos por el SEC-95 (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales), como advirtiera José Barea<sup>221</sup>, 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) y la constante escasa

---

<sup>221</sup> Diario Cinco Días, 15-XI-2003, y La Razón, 7-VIII-2003.

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"<sup>222</sup>.

La solución al problema de la deuda ha sido una de las claves del futuro inmediato de RTVE para despejar su horizonte empresarial. La Administración Central ha venido estudiando desde 2003 las alternativas posibles, con las fórmulas y consecuencias de cada una de ellas para las cuentas públicas del Estado. El presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Ignacio Ruiz-Jarabo, anticipó en 2003 en unas declaraciones públicas<sup>223</sup> 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, cabía, según la SEPI, la titulación de esta deuda<sup>224</sup>, 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

---

<sup>222</sup> ABC, 10/01/2004.

<sup>223</sup> Diario Cinco Días, 24/X/2003.

<sup>224</sup> 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.

directamente con cargo a los Presupuestos del Estado en cada ejercicio. Cabría también una combinación de los dos últimos supuestos.

En el intenso debate público de los últimos años sobre el futuro de RTVE, la hipótesis de la privatización parcial aparecía también en el escenario de las soluciones. Así lo señalaba el Secretario de Estado de Hacienda, Miguel Ángel 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"<sup>225</sup>.

A primeros de 2006, aun con la incertidumbre del Plan de Saneamiento de RTVE planeando sobre el debate político y sindical, el panorama empezaba por fin a despejarse para el futuro financiero de la RTVE. El presidente de SEPI, a la sazón Enrique Martínez Robles, declaraba públicamente<sup>226</sup> que "la asunción de la deuda no es más que un problema técnico: la Dirección General del Tesoro se hará cargo de ella y la gestionará como una deuda del Estado. El problema real es que los 7.500 millones de euros hay que pagarlos, y hacerlo con cargo a los impuestos que paguen los españoles".

---

<sup>225</sup> EL PAÍS, 10/05/2004.

<sup>226</sup> Cinco Días, 27/03/2006.



## X | LAS CUENTAS DE LA TELEVISIÓN PRIVADA

La televisión privada no nace de derecho en España hasta la Ley 10/1988, de 3 de mayo, cuando se establece un régimen de concesión administrativa para la gestión indirecta del servicio público de la televisión cuya titularidad corresponde de la Estado.

La LTP (Ley de las Televisiones Privadas) dispuso un sistema que permitió el nacimiento de tres canales privados de televisión analógica de ámbito nacional y la contrariedad de los grupos empresariales aspirantes que no pudieron acceder a la concesión tras el correspondiente concurso público.

A los grupos solicitantes se les exigían determinados requisitos (sociedad anónima con acciones nominativas, nacionalidad de algún Estado miembro de la Unión Europea, las aptitudes habituales que se exigen para participar en un concurso público, según La Ley de Contratos de la AA.PP., auditoría externa anual, inscripción registral, etc.), pero sin imponer a los futuros concesionarios aportación económica alguna más allá de la obligatoria fianza.

El concurso, al que se presentaron cinco sociedades candidatas, fue resuelto por el Consejo de Ministros el 25 de agosto de 1989. Las concesionarias, como se sabe, fueron Antena 3 de Televisión, S. A., Gestevisión Telecinco, S. A. y Sogecable, S. A. (antes, Sociedad de Televisión Canal Plus, S. A.). La adjudicación inicial se hizo por diez años, prorrogables (el 10 de marzo de 2000 se renovaron las licencias), en el curso de los cuales cada una de las sociedades ha registrado notables cambios en su accionariado.

En primer lugar, sólo PRISA continúa como accionista desde el primer momento en Canal +, ahora a través de Sogecable y teniendo como socio a Telefónica. Por Antena 3, empezaron Godó, Martín Ferrand y Pradera, para seguir luego el Gru-

po Zeta y Banesto (1993), antes que Telefónica (1997), hasta llegar al Grupo Planeta-De Agostini y a RTL que dominan hoy la sociedad. En Telecinco, en el origen de Mediaset (Silvio Berlusconi) y la ONCE, participan ahora la misma Mediaset (50,1%) y el grupo Vocento (antiguo grupo Correo-Prensa Española) y Kirch. Las tres sociedades concesionarias cotizan en Bolsa.

Antena 3 Televisión empezó a emitir en enero de 1990, siendo la primera privada en antena regular, valga la redundancia. Su inicial objeto social único se ha ido extendiendo a la radio (compró Uniprex, S. A., titular de Onda Cero); a la publicidad (Movierecord Cine, S. A.); televenta telemarketing; y a la producción de cine.

Gestevisión Telecinco ha puesto más el acento, además de su actividad televisiva, en la explotación del espacio publicitario de la cadena, que lleva a cabo su filial Publiespaña, S. A. También, ha desarrollado la venta de publicidad no televisiva, a través de Publimedia; servicios de SMS; venta de vídeos; merchandising; y producción y explotación cinematográfica, a través de los Estudios Picasso.

Sogecable, S. A. está centrada en la televisión de pago por satélite (Digital +), en la televisión en abierto (Cuatro), canales temáticos (como vimos en un capítulo anterior), producción y gestión de derechos deportivos (Gestsport y Audiovisual Sport), producción y gestión de derechos cinematográficos (en Sogecine y Sogepaq), distribución y exhibición cinematográfica (Warner Sogefilms y Warner Lusomundo), Internet (con la plataforma *plus.es*) y otros servicios.

Gestevisión Telecinco, S. A., líder en audiencia en 2005 (22,3%) y con unos ingresos consolidados (incluyen a Publiespaña) de 931 millones de euros (un 17,4% más que el año anterior), obtuvo en dicho año un resultado récord de 290 millones de euros de beneficio neto (un 35% más que en 2004) y un EBITDA (beneficio bruto) sobre ventas del 40,5%, que es récord en Europa. Los ingresos por publicidad crecieron un 16% hasta alcanzar los 902 millones de euros.

El grupo de Antena 3 TV, S. A., por su parte, segunda cadena en audiencia (21,3%), registró unos ingresos en 2005 de 1.004 millones de euros (incluyendo a Onda Cero, MovieRecord y Unipublic), un 21,7% más que el año anterior, y un beneficio neto de 226 millones de euros, un 100% de aumento sobre el año anterior. La cadena de televisión ingresó 857 millones de euros (de los que 835 millones fueron por publicidad) y tuvo un beneficio neto de 208 millones de euros, casi un 90% más que el año anterior (112 millones de euros). Su margen operativo (37%) fue casi igual que el de Tele 5.

Las dos cadenas reconocen que ese espectacular crecimiento se ha debido a la “fuerte subida de precios” de la publicidad.

En los tres últimos años los ingresos por publicidad crecieron en Tele 5 un 28,3% (2003), un 20,7% (en 2004) y un 16% (en 2005). En Antena 3, un 24,3%, un 25,7% y un 19,2%, respectivamente, según Infoadex.

Gestevisión Telecinco, S. A. se revalorizó en Bolsa (donde comenzó a cotizar en junio de 2004) casi un 70% entre julio de 2004 y julio de 2005, mientras Antena 3 Televisión (que salió a Bolsa en octubre de 2003) lo hizo en casi un 45% en ese mismo periodo de un año.

El grupo Sogecable, que empezó a cotizar en Bolsa en julio de 1999, sacando al parqué el 25% de su capital, registró beneficios en 2005 por primera vez desde que entró en el negocio de la televisión de pago por satélite en 1998. Amortizada y digerida la integración de Vía Digital en Digital +, Sogecable logró en 2005 un beneficio neto de 7,7 millones de euros frente a los 152 millones de pérdidas en el año anterior. La cifra de negocio (1.514,5 millones de euros) creció un 6,9% en 2005 sobre el año anterior, con un resultado bruto de explotación (EBITDA) de 324 millones de euros. En 2005, el grupo Sogecable hubo de renunciar a Canal + como servicio de televisión de pago al lanzar en abierto la nueva cadena Cuatro. En el último trimestre de 2005, las bajas de abonados de Canal + redujeron en 90.000 el número de clientes de Sogecable, que se quedó con 1,96 millones frente a los 2,05 millones que tenía en septiembre y los 2,1 millones de 2004. Sin embargo, el aumento de los ingresos por venta de publicidad, producción y venta de derechos, así como la contención de los gastos posibilitaron que el grupo alcanzara beneficios.

Al finalizar 2005, Sogecable había perdido en el año 133.787 clientes, lo que le lleva a ocupar el 58% del mercado total de la televisión de pago en España, con una pérdida de 7 puntos en ese año.

El mapa de la televisión privada en España se completaría con los titulares de las concesiones del servicio de la televisión por cable (varias decenas a lo largo de la geografía española), una cifra decreciente dado el fenómeno inexorable de la concentración, que está convirtiendo al grupo ONO en el gran operador de este mercado.

Finalmente, la relación de televisiones privadas se cerraría con Net TV y Veo TV que obtuvieron a finales de 2000 sendas licencias para la explotación de servi-

cios de televisión digital terrestre de ámbito nacional en abierto y comenzaron a emitir en junio de 2002.

Vevo TV está participada por el grupo Recoletos (*Expansión y Marca*) y por la compañía editora del diario El Mundo. Mientras, el grupo Vocento es el socio mayoritario de Net TV. Las dos concesionarias, que han atravesado sus dificultades en estos años pasados, dejando incluso de emitir, se han reactivado a finales de 2005 coincidiendo con el impulso oficial a la TDT y la concesión de nuevos canales (como veremos más adelante).

### X.1. Análisis del negocio en 15 años (1990-2004)

Según un informe sobre el impacto económico de la televisión privada<sup>227</sup>, ésta representaba al finalizar el año 2003 el 0,28% del PIB, calculado en términos de facturación sobre PIB, con un crecimiento acumulado agregado de la citada aportación del 16%. En inversión, la aportación de la televisión privada a la formación bruta de capital era del 1,17%, sobre todo por la inversión en el capital de otros medios de comunicación.

El informe destacaba, por otro lado, la aportación de la televisión privada a la creación de empleo, poco relevante desde el punto de vista cuantitativo, pero apreciable desde el cualitativo en cuanto ha conseguido “una mejora en los profesionales del conjunto de la industria audiovisual, resultado de la especialización” exigida por el proceso de “desverticalización de la cadena de valor”.

El éxito de la televisión privada y su relevancia en la economía española se ha reflejado, en los últimos años, según el estudio citado, en el excelente comportamiento bursátil de las tres compañías en sus salidas a Bolsa. Las tres televisiones privadas (Antena 3, Telecinco y Sogecable) representan ya el 1,8% de la capitalización total de la Bolsa de Madrid, cifra llamativa si se tiene en cuenta la juventud de la industria televisiva. Sus expectativas de rentabilidad son altas, según los especialistas. De hecho, como botón de una muestra, a finales del mes de octubre de 2005, Antena 3 y Telecinco cerraron una semana bursátil con subidas por en-

---

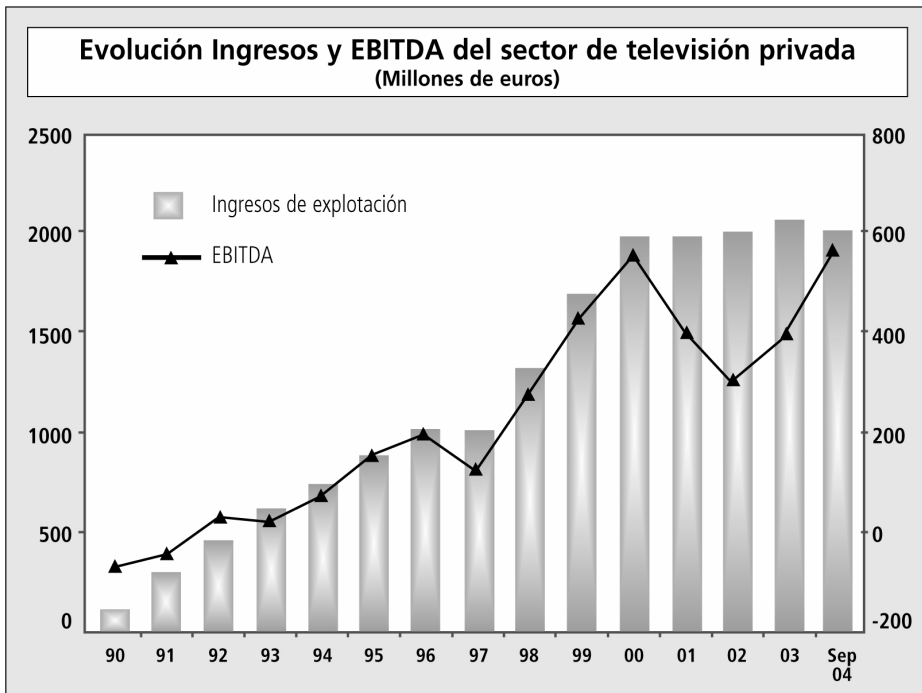
<sup>227</sup> Estudio del Impacto Económico de la Televisión Privada. Informe de la compañía Deloitte para UTECA. Diciembre de 2004.



cima del 10% en su cotización por el anuncio oficioso de la intención del Gobierno de limitar la publicidad de las televisiones públicas en España.

La ratio de capitalización bursátil sobre resultado de explotación (17,8) de la televisión privada es superior a otras empresas de sectores con gran tradición (banca y eléctricas, por ejemplo); y si se calcula sobre la cifra de negocio supera incluso a compañías destacadas de las telecomunicaciones y la distribución.

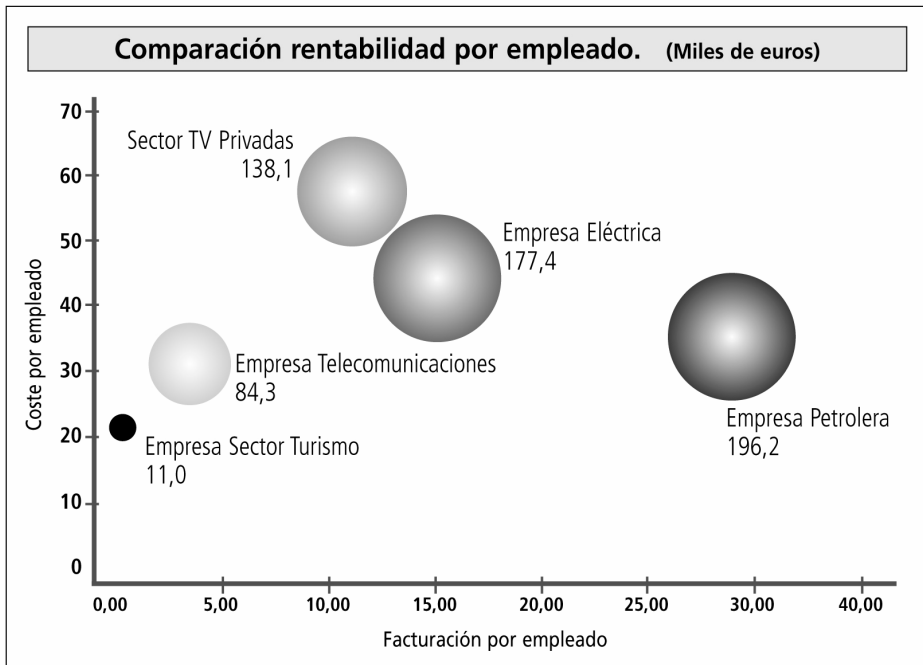
Los ingresos totales del sector superaban en 2003 los 2.091 millones de euros y al finalizar los primeros nueve meses de 2004 alcanzaban ya los 2.046 millones de euros, lo que da una idea de la evolución del negocio en estos años. Si se analiza la evolución del EBITDA (beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones) puede apreciarse que, excepto los primeros años de la televisión privada y los años 2001 y 2002, el negocio ha tenido gran capacidad de generación de caja por las operaciones, hasta acumular en los 15 años 3.491 millones de euros.



Fuente: Cuentas anuales y CNMV.

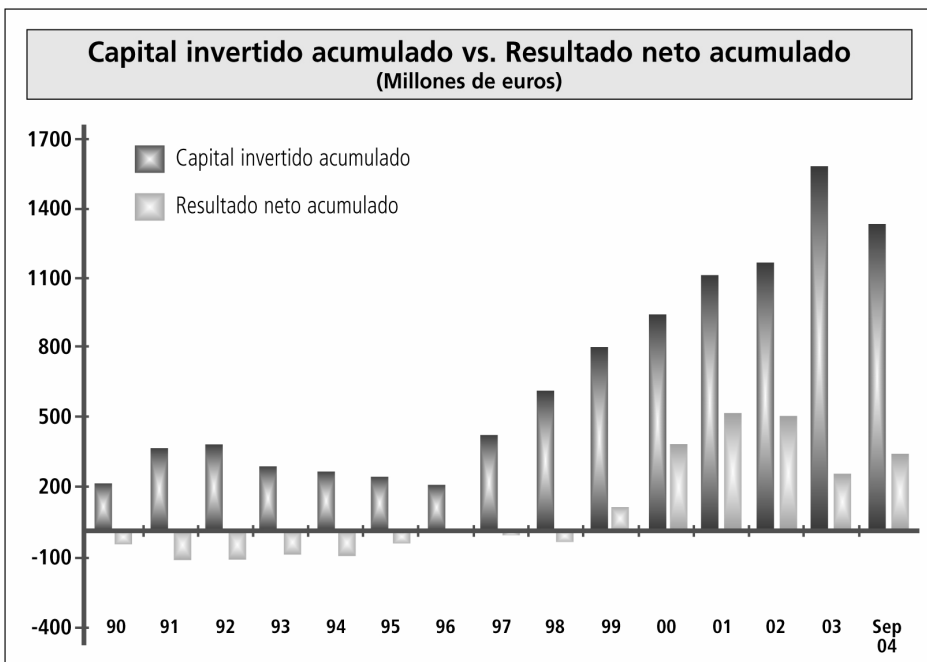
En cuanto a la rentabilidad, el Estudio de Deloitte apunta que un negocio como la televisión, sea de abierto o de pago, requiere un importante periodo de maduración, además de estar condicionado por los gustos de la audiencia, lo que suele “conllevar –justifica el informe encargado por UTECA– a que de tiempo en tiempo deban realizarse reestructuraciones del personal o regulaciones de activos para ajustar la cuentas de resultados a nuevas circunstancias”. Se lamenta que “todos los operadores han pasado en algún momento de su relativamente corta vida por un proceso de regularización de la plantilla, con los costes que en imagen y fractura social tienen y que suelen exigir un manejo más delicado en las empresas de comunicación”.

Como la creatividad es un elemento diferencial en el negocio de la televisión privada, el coste del talento suele elevar los costes de personal, de modo que en la televisión el coste promedio por empleado es superior en proporción a las ratios de facturación o de caja generada por las operaciones por empleado de otros sectores de la economía.



Fuente: Cuentas anuales.

Y la conclusión de la consultora es intimidatoria: “Sólo revisar la evolución de las cuentas de resultados de la televisión privada en estos 15 años debería desanimar a algunos en sus ansias de invertir en este negocio”. El negocio en su conjunto sólo ha permitido hasta septiembre de 2004 recuperar el 27% del capital tras 15 años de actividad y el resultado neto agregado del conjunto de la televisión privada a dicha fecha es positivo en tan sólo 348 millones de euros. “Datos desalentadores en su conjunto –sentencia– a pesar de la notable influencia de la televisión privada en el sector de la comunicación”.



Fuente: Cuentas anuales.

En estos datos anteriores no se han considerado los importes pagados a otros accionistas por nuevos inversores en este negocio (cifras importantes aunque no han podido ser precisadas). Si esos costes adicionales se incluyeran en el gráfico anterior, las tasas de rentabilidad y de recuperación de la inversión podrían ser incluso negativas. Pero no se puede negar, como reconoce el estudio, que algunos inversores que han estado presentes en este negocio, como ONCE, Grupo Zeta o Telefónica han obtenido importantes plusvalías cuando lo han abandonado, lo que revela que las expectativas del negocio de la televisión están muy por encima de la evolución de sus balances y de sus cuentas anuales.

Como el negocio de la televisión privada ha tenido en general un buen comportamiento medido en términos de EBIT (beneficios antes de intereses e impuestos), la baja rentabilidad sería imputable quizás, según Deloitte, a una insuficiente capitalización inicial: llama la atención que el capital invertido en las empresas escasamente supere los 1.560 millones de euros, cifra por debajo de la facturación anual de los operadores.

Por otro lado, las cifras de rendimientos sobre fondos propios (ROE) y sobre total de activos (ROA), principales indicadores del desempeño de un negocio, son “realmente desalentadoras”. Sólo la rentabilidad sobre inversiones (ROI) tiene un dato acumulado positivo, “pero de escasa importancia”.

El informe concluye que “la televisión privada ha tenido un desempeño que ha despertado enorme interés entre las primeras empresas del país por participar en sus rendimientos, aunque estos han sido hasta el momento realmente desalentadores. Su importancia es hoy indudable y ha permitido incorporar como actividad empresarial a un sector audiovisual que solía tener una imagen que no generaba confianza entre los inversores potenciales. Pero a pesar de ese éxito, los datos de rentabilidad no son positivos, lo que debería hacer actuar a reguladores y potenciales inversores con enorme prudencia. Las acciones que se puedan acometer por ambos en el futuro deberían estar presididas por el sentido común y la racionalidad económica de los negocios”.

En otro apartado del Estudio del Impacto Económico de la Televisión Privada, se subraya el efecto positivo en el desarrollo del conjunto del sector audiovisual durante los 15 años evaluados. La televisión privada destaca sus “importantes inversiones en películas, series de televisión, tanto españolas como extranjeras” en este periodo, que cifra en un total de 6.949 millones de euros. Sin pudor alguno, el Estudio sentencia que “la televisión privada ha sido el motor del desarrollo del sector; pero el aceite y la gasolina necesarios para la buena marcha de la actividad audiovisual han sido aportados por todo los profesionales e innovadores que han creído en esta industria y han entregado todo su talento y sus propios recursos económicos (no podemos olvidar –dice– el carácter familiar de alguna de las compañías del sector) en pos del éxito empresarial”.

Este “enorme desarrollo del sector audiovisual ha sido posible gracias al modelo de negocio adoptado por los tres operadores de televisión en cuanto a la externalización de gran parte de la producción audiovisual a diferencia del modelo de ‘autoproducción’ creado por la televisión pública en los años anteriores a la aparición de la televisión privada. Se ha producido un efecto de desverticalización

de la cadena de valor de la industria audiovisual, lo que ha permitido la creación de nuevas empresas gracias a las oportunidades de negocio creadas en torno a la televisión privada en España”.

Este modelo de negocio referido “se adoptó siguiendo pautas de comportamiento puramente económicas y de rentabilidad. La estructura financiera de los operadores de televisión privada en su inicio exigía reducir la estructura de costes fijos y subcontratar a terceros”.

Finalmente, el Estudio de Deloitte para UTECA destaca el papel asumido por la televisión privada en el desarrollo del mercado publicitario, básicamente desde tres perspectivas principales:

1. Dinamizador del mercado, derivado del crecimiento de las inversiones publicitarias y “el papel preponderante asumido por la televisión privada como soporte principal para anunciantes”.
2. Desarrollo de la creatividad publicitaria. La competencia creciente ha exigido el desarrollo de spots con costes de diseño y producción más elevados, altamente creativos, con la finalidad de alcanzar la máxima eficacia publicitaria para la cadena y para los anunciantes. De igual, se han ido imponiendo nuevos formatos y modalidades de publicidad.
3. Sofisticación de los modelos de negociación publicitaria, generando una industria cada vez más especializada en torno a las centrales de compra de medios y de las agencias de publicidad.

La publicidad ha sido la cuestión central a lo largo de los últimos años de la tensión dialéctica sostenida por las compañías privadas con las entidades públicas de televisión. El litigio ha impregnado desde la investigación de los especialistas y los discursos académicos hasta el debate político pasando por las instancias comunitarias. En el siguiente epígrafe abordamos precisamente el alcance de esta controversia.

## X.2. 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; y 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 financiación” 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 vinos y rosas, hasta que empiezan a aparecer a lo largo de la década de los ochenta, como vimos en capítulos precedentes, 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 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 por 100 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 Gaytán<sup>228</sup>, 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, telepromociones, patrocinios activos, etc.).
- 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 Gilabert<sup>229</sup>, coordinadora del grupo, trata de homologarlas en el seno de FORTA, aligerar esas normas para

---

<sup>228</sup> J. L. Gaytán. Mercado publicitario y financiación de la industria audiovisual, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pág. 106. Ediciones Telemadrid. 1995.

<sup>229</sup> M. Gilabert. Breves notas del grupo de estudios de consejeros sobre normas de publicidad, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Págs. 224-225. Ediciones Telemadrid. 1995.



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 Radiotelevisiónes 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.

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”<sup>230</sup>.

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 presu-

<sup>230</sup> J. L. Gaytán. Op. cit. Pág. 107.

puestos 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.

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 Bustamante<sup>231</sup>, "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 publicitario 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 refleja la posición de 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"<sup>232</sup>.

Según UTECA, "tras la adscripción de RTVE a SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), la política comercial de RTVE cambia radicalmente,

---

<sup>231</sup> E. Bustamante, 1999. Op. cit. Pág. 130.

<sup>232</sup> El mercado publicitario español y los efectos de la política comercial de RTVE. Informe de UTECA. Febrero de 2002.

poniendo más oferta en el mercado y bajando las tarifas, a pesar de que mantiene su liderazgo en audiencia”.

De hecho, el ya visto Plan Marco para la Viabilidad de RTVE señalaba 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”.

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”.

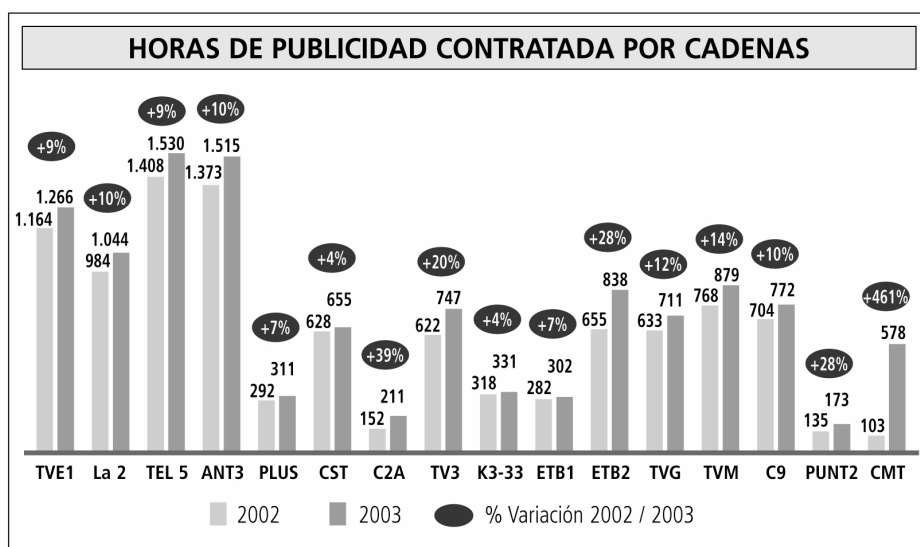
En conclusión, UTECA propone que “TVE1 comercialice sólo 6 minutos por hora natural y ninguno entre las 21 horas y las 24 horas; en TVE2, únicamente 3 minutos por hora natural; y que las tarifas de TVE1 y TVE2 estén en consonancia con su audiencia con los precios del mercado”.

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”<sup>233</sup>. La compañía reconocía también que ha mantenido en los últimos años “un alto nivel de saturación de su tiempo destinado a la emisión publicitaria”.

---

<sup>233</sup> Cinco Días, 11/06/2004.

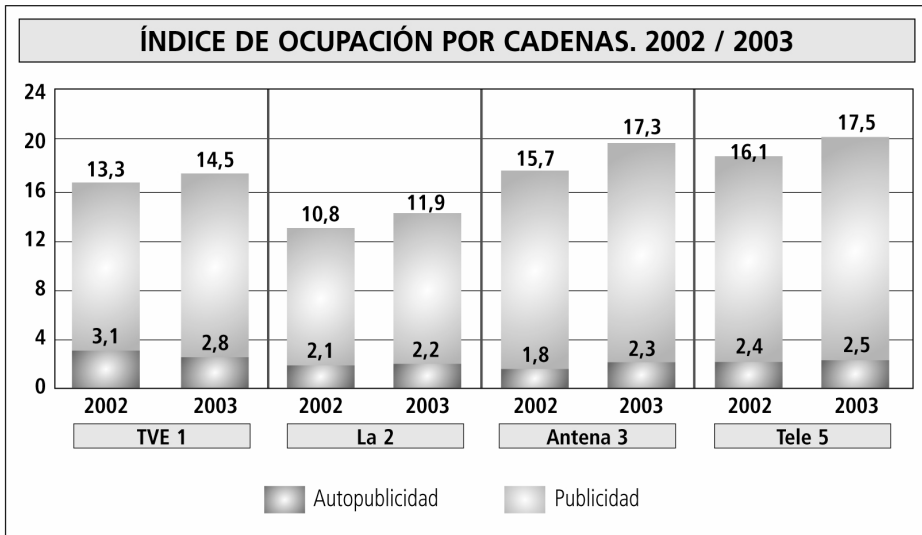
Según el informe anual de Media Planning Group, en 2003 la publicidad contratada (medida en horas) experimentó un aumento del 17% respecto a 2002. Aumentaron tanto el número de inserciones (un 15%, pasando de 1.785.441 a 2.059.420) como de GRP's (un 6%, desde los 3.012.704 de 2002 a los 3.150.707 de 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.



Fuente: Media Planning Group.

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 competencia 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 compe-

tidores al no ser autorizable el acceso al mercado de más empresas que las ya instaladas en él”<sup>234</sup>.



Fuente: Media Planning Group.

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 al-

<sup>234</sup> Carmen Calleja de Pablo. ¿Es legítimo el recurso a los ingresos publicitarios por parte de las televisiones públicas?, en *La nueva perspectiva audiovisual*. Pág. 219. Ediciones Telemadrid. 1995.

gunos 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”<sup>235</sup>.

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 audiencia, 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”<sup>236</sup>.

Orillada por poco consistente e inconveniente a la luz de los análisis más fundamentados y extendidos la alternativa que contempla la eliminación total de la publicidad como fuente de financiación de las entidades públicas de radiodifusión, según vimos en el apartado 1 del capítulo IV, la solución del problema para una inmensa mayoría podría estribar en una limitación de la publicidad en las televisiones públicas.

En efecto, esta posibilidad que afectaría a la financiación de las televisiones públicas en España cuenta ya con modelos de referencia, en muchos de los países estudiados, y con el aval de una doctrina compartida por numerosos investigadores.

Ciertamente, con el horizonte de negocio que se perfila, la reducción de la publicidad comercial en las televisiones públicas puede ser hacer de la necesidad virtud: el mercado publicitario de la televisión en España será insuficiente para cubrir las necesidades presupuestarias de los operadores. La multiplicación de la oferta de TV y la aparición de nuevas plataformas de comunicación como Inter-

---

<sup>235</sup> 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*. Pág. 74. Edita: Ente público RTVV. 1991.

<sup>236</sup> Elías. ABC. 8/4/2004.

net, ADSL, etc. tendrá como resultado el descenso de la 'fabricación' de GRP's (menos audiencia de las televisiones generalistas y menor ocupación publicitaria de los operadores).

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 tarifas publicitarias (los GRP's serán más difíciles de conseguir, y los anunciantes estarán dispuestos a pagar más por alcanzar mayores coberturas).

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.

La limitación de la publicidad podría tener 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 se pueden ver compensados de los efectos que la multiplicación de operadores y canales va a tener en el reparto de la inversión publicitaria. Por tanto, la fórmula más idónea de limitación de la publicidad será aquella que garantice mejor este doble objetivo.

Como cifras de referencia, tenemos las correspondientes a la inversión publicitaria en las televisiones generalistas de España en 2004 y 2005, que fue de 2.610,6 millones de euros y 2.876,6 millones de euros, respectivamente, según INFOA-DEX, y se reparten entre las cuatro operadoras de ámbito nacional (TVE, Tele 5, Antena3 y Canal+) y las ocho televisiones autonómicas.

<b>INVERSIÓN PUBLICITARIA EN LAS TELEVISIONES. (Millones de euros)</b>			
	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>Δ %</b>
TVE	704,5	724,8	-2,8
Tele 5	902,6	778,2	+16
Antena 3	835,0	700,7	+19,2
Canal+	39,9	39,2	+1,8
Cuatro	14,0	—	
<b>NACIONALES</b>	<b>2.496,0</b>	<b>2.242,9</b>	<b>+11,3</b>
TV Canaria	6,0	6,2	-3,5
Castilla L. Mancha TV	5,4	5,0	+9,3
TV catalana (TV3)	144,5	141,3	+2,2
TV de Galicia	26,9	26,1	+3,1
EiTB (País Vasco)	26,7	26,0	+3,0
TeleMadrid	71,7	69,6	+3,0
Canal Sur	59,1	53,5	+10,4
Canal 9 (Valencia)	40,3	40,0	+0,8
<b>AUTONÓMICAS</b>	<b>380,6</b>	<b>367,7</b>	<b>+3,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.876,6</b>	<b>2.610,6</b>	<b>+10,2</b>

Fuente: INFOADEX y Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión.

Por consiguiente, las televisiones públicas ingresaron durante 2005 por publicidad 1.085 millones de euros, que representa un 30% del total de los presupuestos de explotación de sus entes para ese año (que alcanzaron los 2.845 millones de euros, desglosados en los 1.535 millones de RTVE y los 1.310 millones de las televisiones autonómicas, sin tener en cuenta en este caso las cadenas de radios).

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 multisorte, 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 recursos y cuál es el ámbito poblacional cubierto (por ejemplo, la Televisión catalana casi duplica en su presupuesto a la 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.

Por tanto, la fórmula más adecuada para limitar la publicidad es la reducción de la misma a lo largo de todo el día o 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 15<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> 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.

Durante el resto de la jornada, se aplicarían estrictamente las disposiciones generales de esta Ley en materia de publicidad.

El profesor López Lita<sup>238</sup> 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 valorar el alcance de esta alternativa de limitación de la publicidad, 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, por ejemplo, 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 con anterioridad, no sería bueno para las televisiones públicas eliminar toda forma de publicidad de la franja estelar citada, para no devaluar la posición de éstas en el 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 de esta opción. El patrocinio puede, además, prestigiar a las cadenas e incentivarlas a producir buenos programas que, a su vez, prestigiarán a la marca patrocinadora.

---

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 esta Ley).)

<sup>238</sup> Rafael López Lita. Propuesta de un modelo de financiación de las radiotelevisiones en función de la segmentación de audiencias. 1991.

3. Esta opción, 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.

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, 1.085 millones de euros en 2005) 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*.

Por otro lado, 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, se erige otro razonamiento que tiene que ver con la propia voluntad de los poderes públicos y que patrocina el ya citado Carreras<sup>239</sup>: “Otro argumento sobre la irreversibilidad de que el sistema de financiación de la televisión a través de la publicidad sea insustituible lo encontramos también 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 al cabo, el mismo presupuesto financia la televisión y se financia con los impuestos de los ciudadanos”.

[En 2003, un diario económico<sup>240</sup> informaba, bajo el título “La publicidad se disputa 40 millones del sector público”, que la Administración Pública Central había “puesto en juego 43,6 millones de euros entre los cinco concursos convocados por los Ministerios de Trabajo, Sanidad, Medio Ambiente; la Dirección

<sup>239</sup> Carreras i Serra, 1991. Op. cit. Pág. 40.

<sup>240</sup> Expansión. 9/IX/2003.

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 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”<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> 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:**  
**AJUSTES EN LA FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN**  
**EN ESPAÑA**



Cuando la compañía que encarna el modelo de referencia para la televisión pública, la BBC, venía trabajando desde 2004 en la necesidad de revisar su 'ideal' modelo, parecía evidente que se imponía inevitable abordar reajustes en el servicio público que presta la televisión y replantear sus condiciones de financiación para asegurar un futuro sin sobresaltos. Anticipando las que serían las conclusiones del estudio y las propuestas de futuro, la BBC había sufrido ya una sonada huelga en mayo de 2005 en protesta por la 'masiva' reducción de plantilla que se avecinaba (cerca de 4.000 de los 27.000 empleos que tiene) y la privatización de algunas áreas de la Corporación británica (a la propuesta definitiva nos hemos referido con detalle en el apartado 3 del capítulo VI).

En los países nórdicos, se han venido gestando desde 2004 procesos de privatización de cadenas públicas de televisión, de los que ha sido pionera en Dinamarca la mayoría del capital de su TV 2 Danmark, que cuenta con tres canales. Y en una línea similar, van Suecia y Escandinavia.

En paralelo a la BBC y con similar parsimonia, dada la complejidad y repercusión social de las iniciativas, el Gobierno español que sale de las elecciones generales de 2004 se compromete a encarar por fin la siempre aplazada y pendiente reforma de la radio y televisión pública (decisión cuyos detalles y procedimiento abordamos en el siguiente epígrafe).

Los profundos cambios que viene registrando el mercado audiovisual en España, sobre todo desde 2002 (véase el capítulo VII), exigen, por otra parte, una legislación acorde con los tiempos y los reajustes empresariales obligados si se quiere no perder las posiciones.

En 2005, UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) había alertado ya en España sobre el límite de la capacidad del sector audiovisual<sup>242</sup> analizando un mercado en el que la incorporación de dos nuevos operadores ‘analógicos’ en abierto (Cuatro y La Sexta) coincidía con la extensión de los canales de TDT que venía impulsando el Gobierno y en el que, por cierto, los operadores privados nacionales ‘tradicionales’ iban a cerrar los mejores resultados de su historia, como hemos visto en el capítulo anterior.

El presidente de Gestevisión Telecinco, S. A., Alejandro Echevarría, pronosticó el 8 de febrero de 2006, durante su intervención en el Foro de la Nueva Economía, en Madrid, una “reconversión industrial en el sector audiovisual, como la que hubo en los astilleros y la minería –advirtió–, a partir de 2010”, año del apagón analógico, “cuando en cualquier parte del territorio nacional se podrán ver hasta 44 televisiones digitales gratuitas”. Seguidamente, se preguntó sobre “cómo tendrá que crecer y cuánto el mercado publicitario” para rentabilizar todas las nuevas inversiones necesarias. El presidente de Telecinco no ocultaba su desacuerdo con la política audiovisual del Gobierno –que, evidentemente, alteraba un *statu quo* tan beneficioso para Tele 5– y con la legislación que se avecinaba (Ley General Audiovisual y Ley del Consejo Superior de Medios Audiovisuales).

Los más alarmistas pronosticaban un verdadero ‘tsunami’<sup>243</sup> como consecuencia de la proliferación de canales, el desarrollo de la TDT y la fragmentación de audiencias en el mercado televisivo, que afectaría sobre todo al mercado de la publicidad.

Sin esperar al amenazante futuro, las compañías privadas españolas han ido afrontado ajustes de sus estructuras que se han saldado con reducción de plantillas, cierre de delegaciones territoriales y más externalización de actividades, servicios, asistencia técnica y producción televisiva. En el caso de Antena 3, un expediente de regulación de empleo rebajó la plantilla en 215 trabajadores a finales de 2003. Desde ese momento, el marco y las relaciones laborales están cambiando, según el comité de empresa, que culpa al consejero delegado, Mauricio Carlotti, de una situación cada vez más incierta y negativa para los empleados. A finales de marzo de 2006, el comité convocó una huelga para protestar

---

<sup>242</sup> La Gaceta de los Negocios, 15/XI/2005.

<sup>243</sup> Es el calificativo que empleó en el Foro Nacional del Anunciante el 23 de abril de 2006 un experto como el presidente de Corporación Multimedia, Eduardo García Matilla.



por el estancamiento de la negociación del convenio colectivo tras dos años de salarios congelados, según la versión sindical. La empresa argumenta que “la estructura laboral está obsoleta”<sup>244</sup>.

Por las mismas anteriores fechas, la dirección de la compañía ONO, líder absoluta del mercado de la televisión por cable, y los sindicatos firmaron un acuerdo que concreta en 785 los trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo. Los despidos se repartirán entre el área de infraestructuras y operaciones, clientes y servicios, funciones corporativas y áreas de empresas<sup>245</sup>.

Pero el ajuste laboral y de cuentas más importante en la España de 2006 se iba a producir en la RTVE tras la aprobación de la nueva Ley y la aplicación del Plan de Saneamiento diseñado por la SEPI que prevé dejar en el grupo empresarial público 5.170 trabajadores de los 9.212 que declara la empresa al comenzar el año 2006. El cambio de modelo de la RTVE iba a ser en 2006 el gran acontecimiento del mercado audiovisual español.

---

<sup>244</sup> EL PAÍS, 29/III/2006.

<sup>245</sup> Cinco Días, 30/III/2006.



## XI | EL CAMBIO DE MODELO EN LA RTVE

### XI.1. Las propuestas del ‘Comité de Sabios’

El 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', denominado oficialmente Consejo e integrado por expertos independientes, la elaboración de un dictamen sobre "la reforma de los medios de comunicación de titularidad pública". Este Consejo fue creado al efecto por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, se constituyó el 13 de mayo de 2004 e inició su trabajo con el encargo de tenerlo finalizado en un plazo de nueve meses. Lo integraron el eminente filósofo y académico Emilio Lledó (que fue su presidente), el catedrático de Comunicación Audiovisual Enrique Bustamante, la catedrática de Etica Victoria Camps, el filósofo y ensayista Fernando Savater y el periodista Fernando González Urbaneja, asistidos por un experto en financiación, Miguel Ángel Arnedo Orbañanos, propuesto por el Ministerio de Economía.

El 21 de febrero de 2005, el Gobierno recibe el ‘Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado’, que cuenta con el voto favorable de cuatro de sus miembros y el voto discrepante de uno: Fernando González Urbaneja.

En sus conclusiones, el Informe resume los objetivos y contenidos de la propuesta que se eleva al Gobierno: “un nuevo modelo de medios de comunicación de titularidad estatal, potentes y de calidad, acordes con la normativa española y comunitaria, independientes, con financiación mixta y presupuestos equilibrados, bajo controles efectivos para la eficacia y responsabilidad de su gestión, y generadores de producciones y emisiones variadas con destino final en las más amplias audiencias”.

Los ejes básicos del Informe del ‘Comité de Sabios’ son los siguientes:

1. Se creará la Corporación RTVE, una organización-marco de naturaleza jurídico-pública, participada en un 100% por el Estado. La nueva Corporación será heredera universal del patrimonio del Ente Público RTVE. La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) asumirá y cancelará la deuda de RTVE, y procederá a la liquidación del Ente.

La Corporación RTVE no estará adscrita a la SEPI, por lo tanto, tendrá plena independencia y autonomía de gestión. El control externo corresponderá a una autoridad independiente (Consejo Audiovisual), al Parlamento y a los órganos competentes en la materia económica y financiera.

La Corporación RTVE actuará como holding estratégico al que se encomienda la función de servicio público. Será parte en los Contratos-programas y Mandatos-marco (Plan Plurianual) que, con arreglo a los Presupuestos asignados, se celebren con la Administración Central para sustanciar la misión de servicio público. Delegará las específicas obligaciones de servicio a las sociedades que conformen el holding, gestionará servicios comunes de las sociedades, y controlará su gestión económica. Asimismo, establecerá un sistema ágil de control interno, gestión y relaciones entre la Corporación y las sociedades.

Se registrará la Corporación RTVE por su propia legislación y, supletoriamente, por Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta Corporación será única propietaria de las siguientes cuatro sociedades estatales, de derecho privado:

- Televisión Española, Sociedad Anónima, que gestionará la producción y difusión de las programaciones de TVE 1 y TVE 2; la explotación técnica, así como la red territorial del Grupo para emisiones regionales; y los canales generalistas de difusión internacional.
- Radio Nacional de España, Sociedad Anónima, que gestionará la producción y difusión de las programaciones de las diversas emisiones de Radio Nacional de cobertura estatal e internacional; la explotación técnica, así como la red territorial del Grupo para emisiones regionales.
- RTVE Digital y Multimedia, Sociedad Anónima, que gestionará producción y programación de canales temáticos digitales; actividades en Internet y los servicios digitales adicionales e interactivos para radio, televisión y otros soportes.

- RTVE Comercialización y Publicidad, Sociedad Anónima, que gestionará todas las ventas del Grupo relacionadas con publicidad, patrocinio, canales, programas y derechos sobre ellos, productos derivados, derechos de uso de imagen corporativa y cualesquiera otros.

Las sociedades anónimas de la Corporación no podrán ser privatizadas: no se podrán enajenar en forma alguna, ni ser cedidas a terceros en ninguna de sus funciones fundamentales (producción, programación, comercialización).

La Corporación RTVE facturará sus servicios a las distintas sociedades a precios de mercado, y les atribuirá los correspondientes ingresos mediante contabilidad analítica. Las sociedades facturarán los servicios que se presten entre sí a precios de mercado.

Por otra parte, se creará, bajo la autoridad del Ministerio de Cultura, una Fundación Cultural, destinada a promocionar el sector audiovisual español, y que absorberá a la ‘Orquesta y Coro de RTVE’.

2. El nuevo Consejo de Administración estará compuesto por ocho miembros, con experiencia en el ámbito de la comunicación, dedicación exclusiva y sujetos a incompatibilidades. Dos elegidos por el Congreso de los Diputados, dos por el Senado, dos por el futuro Consejo Audiovisual y dos a propuesta de los sindicatos más representativos de RTVE.

Los candidatos que salgan de las Cortes deberán ser avalados al menos por la mitad de los grupos parlamentarios, se someterán a un examen de idoneidad en la Comisión parlamentaria correspondiente y serán elegidos por mayoría de dos tercios de la Cámara. Los elegidos por el Consejo Audiovisual necesitarán asimismo mayoría de dos tercios de sus miembros.

Los consejeros tendrán un mandato de seis años, no serán reelegibles para períodos consecutivos, y la mitad del Consejo de Administración será renovado cada tres años. El Pleno del Congreso de los Diputados podrá cesar a miembros del Consejo por mayoría de dos tercios. De entre los miembros del Consejo se elegirá a un Presidente que tendrá voto de calidad.

El Consejo vigilará la administración de la Corporación y el cumplimiento de Contratos-Programa y Mandatos-marco, elaborará su propio Reglamento de funcionamiento y creará diversas Comisiones por áreas de actividad.

El Consejo de Administración elegirá al Director General de la Corporación RTVE entre los participantes en un concurso público *ad hoc* al que podrán optar candidatos pertenecientes o no a las sociedades del grupo. El primer Director General será elegido, por mayoría de dos tercios, a los dos meses de la constitución del nuevo Consejo de Administración, que decidirá su cese por mayoría de dos tercios, asimismo, por motivos fijados legalmente.

Además, el Consejo de Administración recibirá notificación previa de nombramiento y cese de directivos de la Corporación y sociedades; tendrá atribución de poderes efectivos de control compartidos con el Director General y aprobará:

- Las propuestas de Mandato-marco y Contratos-programa para su remisión al Consejo Audiovisual.
- El Anteproyecto de Presupuesto de la Corporación y sus sociedades, y el Informe anual del Director General.
- El Plan de Actividades de la Corporación y las sociedades que proponga el Director General.
- Los contratos de producción externa realizados por RTVE.
- Las Normas reguladoras de la emisión de publicidad.
- El Código de Buenas prácticas publicitarias y de programación.
- Las formas de aplicación del derecho de acceso garantizado por el artículo 20.3 de la Constitución.

Por su parte, el Director General, que sería elegido por el Consejo Audiovisual, por el procedimiento señalado, si no lo pudiese hacer el Consejo de Administración, tiene un mandato de cinco años, no es reelegible para mandatos consecutivos, siendo el órgano ejecutivo de la Corporación RTVE, con plena autonomía gerencial y editorial respecto del Gobierno y con las siguientes principales atribuciones:

- Elaborar el Plan anual de trabajo de la Corporación y de las sociedades, y la Memoria económica anual y el anteproyecto de Presupuestos.

- Proponer al Consejo de Administración el proyecto de Mandato-marco y de Contratos-programa e informar al Consejo Audiovisual de su cumplimiento.
- Nombrar a directivos de la Corporación, las sociedades y administradores de los Centros Territoriales.

3. Las bases y principios del sistema de financiación que se propone son los siguientes:

- Dotación proporcionada y suficiente a la Corporación RTVE y sociedades.
- Prohibición de endeudamiento de carácter financiero.
- Aplicación de sistema de financiación mixto (ingresos públicos y derivados de explotación comercial).
- Subvención de las sociedades mediante Contratos-programa que deben contener las obligaciones precisas de servicio público.
- Reducción gradual de la emisión de publicidad.
- Incremento del patrocinio de programas como fórmula no distorsionante de la misión de servicio público.
- Incremento de acuerdos de carácter institucional para la financiación de acciones concretas.
- Mejora de la productividad de recursos técnicos y humanos, y mayor eficiencia de la gestión.
- Intervención Delegada de Hacienda y Tribunal de Cuentas (con el control financiero previsto en la Ley Presupuestaria –art. 17–) mediante un interventor delegado para esa función.

Las fuentes de financiación se concretan en las siguientes:

- Asignación directa de fondos públicos consignados en los Presupuestos Generales del Estado de entre un 45 y 50% del total del Presupuesto de RTVE, necesarios para la cobertura de los costes netos del servicio público.

- Los fondos públicos se asignan como cantidad vinculada a actividades globales pero desglosadas en partidas finalistas.
- Posibilidad de sumar fondos públicos provenientes de otros órganos de la Administración pública (estatal, autonómica, local o de la Unión Europea) por acuerdos concretos por servicios específicos.
- Puede haber compensaciones extraordinarias del Estado por la cobertura de acontecimientos de interés general, por lucro cesante a consecuencia de la reducción de tiempo de emisión de espacios publicitarios, por donación de espacios publicitarios o por descuentos en tarifas a instituciones públicas y sociales, y por reducción de ingresos publicitarios debido a una menor audiencia que sea efecto de elevar la calidad de los programas.
- No se descarta (aunque no se propone) el recurso al canon de televisión como medida subsidiaria y complementaria de financiación pública.

En cuanto a la presencia en el mercado de la publicidad y patrocinio, y venta de productos publicidad:

- Descenso de la tasa máxima de emisión de publicidad diaria total del actual 15-20% hasta el 10% de la emisión.
- Límite añadido de 9 minutos por hora natural de reloj.
- Los ingresos publicitarios no deberían superar el 40% del total anual de los Presupuestos.
- Incremento de la actividad y fórmula de patrocinio.
- Mejora de las acciones de comercialización de los productos.
- Mejora de la estrategia de coproducciones, producción propia, interna y externa, con el objeto de aumentar la venta de programas, derechos emisión, productos derivados (merchandising), rentabilizar los archivos audiovisuales, los servicios online en Internet, y los servicios interactivos de radio y televisión digital.

Los ingresos de comercialización, al margen de la publicidad, se deberían situar entre el 10 y el 15% del Presupuesto anual.



4. Las obligaciones que impone el nuevo modelo se configuran en el Mandato-marco, que es el instrumento legal de encomienda de función y misión de servicio público a RTVE, y fija las directrices de funcionamiento y objetivos de la Corporación y sus sociedades para un período de nueve años; y los Contratos-programa, que concretan la encomienda para plazos anuales o plurianuales y determinan los objetivos y obligaciones de programación, al tiempo que detallan los flujos de aplicación de recursos (técnicos, humanos) incluyendo los compromisos de financiación y la correspondiente atribución de ingresos y gastos.

RTVE deberá constituir un Fondo de Reserva para cubrir las vicisitudes que pueda sufrir en su captación de ingresos comerciales, y para hacer frente a inversiones por renovación tecnológica o altibajos de tesorería, sin afectar a la estabilidad de las subvenciones públicas.

Se diseñará un Plan Estratégico de objetivos concretos y cuantificados para facilitar una financiación estable y con panorámica plurianual que contemple:

- El Inventario de recursos de producción y grado de ocupación.
- Un Plan de digitalización y comercialización de archivos.
- La revisión de ocupación y uso de instalaciones.
- Un Plan de contención de gastos fijos de funcionamiento y mantenimiento.
- La mejora de la cooperación entre sociedades de la Corporación y con las televisiones públicas de las Comunidades Autónomas.
- El fomento de la producción propia con mejora de la relación costes/calidad.
- La reorganización funcional de las categorías profesionales y puestos directivos.
- La renuncia a planes de prejubilaciones por criterio exclusivo de edad y fomento de la permanencia selectiva de profesionales eficientes y productivos.
- Un Plan integral de formación y reciclaje de personal.
- La objetivación y transparencia de la contratación de personal.
- La reducción del organigrama directivo.

- La racionalización y transparencia de compras.
- El máximo rigor en la aprobación de los costes de producción de programas.
- El refuerzo de las marcas comerciales y la potenciación de ventas y aperturas de nuevos mercados geográficos y de contenidos digitales.

5. Un capítulo importante es el dedicado a los órganos de participación, entre los que se detallan:

A. El Consejo de Informativos, un órgano de control interno para garantizar la independencia informativa, que es instrumento para la participación de los informadores de la Corporación. Los integrantes no tendrán carácter de representantes sindicales de la empresa y representan a los profesionales de la información ante la Dirección de la respectiva sociedad. Garantiza la participación para configurar una línea editorial y una programación informativa independiente. Informa de manera preceptiva y no vinculante sobre nombramiento de directivos de informativos.

B. El Consejo Asesor Estatal, el órgano de participación de la sociedad civil, que tendrá nueve miembros sin remuneración ni dedicación exclusiva designados por el Consejo Económico y Social (3), entre profesionales del sector y representantes de usuarios; la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas (1); la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas (1); el Consejo de Universidades (1), entre expertos en materia social y de comunicación; la Asociación Española de Anunciantes (1); las organizaciones de periodistas de ámbito estatal (1); y los Consejos Asesores de los Centros Territoriales de RTVE (1).

C. Los Consejos de Programación. RTVE colaborará con consejos sectoriales en orden a la orientación de sus programaciones, mencionándose el Consejo Educativo-Cultural, órgano sectorial de valoración de programación con representantes de instituciones educativas y culturales del país; y un Grupo de Trabajo, con instituciones de cooperación cultural internacional.

D. Consejos Territoriales de RTVE, órganos de participación de la sociedad civil (universidades, sindicatos, empresarios) de cada Comunidad Autónoma, que canaliza demandas de programación y aconsejan sobre la aplicación del derecho de acceso a escala regional.

6. Entre los órganos de control externo, se destaca el papel e importancia de la Comisión de Control parlamentario y un Consejo Audiovisual de nueva creación como alta autoridad audiovisual independiente.

A. La Comisión de Control parlamentario es la encargada de vigilar y fiscalizar en última instancia la gestión y el cumplimiento de actividades públicas de la Corporación RTVE y sus sociedades. Es la que aprueba el Mandato-marco y los Contratos-programa que especifican la misión de servicio público, y a la que se debe rendir cuentas de la ejecución presupuestaria.

B. El Consejo Audiovisual de España debe ser el órgano independiente con competencias de regulación, control y sanción de la normativa audiovisual y el cometido de servicio público de la radio y televisión en España. Su ámbito de actuación abarcaría a todos los operadores estatales públicos y privados.

Entre sus atribuciones deberían estar las siguientes:

- Otorgar las licencias y autorizaciones (no concesiones administrativas) para prestar servicios audiovisuales.
- Asignar las frecuencias de espectro radioeléctrico.
- Controlar los mercados audiovisuales y la libre competencia.

El Consejo Audiovisual debe disponer de financiación que consolide su autonomía, basándose en ingresos provenientes de tasas impuestas a los operadores por el título habilitante o por el uso del espectro.

Los miembros del Consejo Audiovisual, con un número por determinar, deberían tener un mandato superior al tiempo de una legislatura, ser profesionales del sector, con dedicación exclusiva y régimen de incompatibilidades, y elegidos por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios a propuesta de la mitad de los grupos parlamentarios.

En relación con la Corporación RTVE, el Consejo Audiovisual es instancia de control externo e independiente del cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a la RTVE y sus sociedades. Propone al Parlamento el texto de Mandato-marco, para una vigencia de nueve años, que previamente le haya elevado el Director General de RTVE, así como la encomienda de Contratos-programa. Controla también el cumplimiento de los acuerdos de autorregula-

ción; define y aplica indicadores de servicio público; y ejerce la potestad disciplinaria y sancionadora de la normativa audiovisual.

Por incumplimiento grave de los Contratos-programa, el Consejo Audiovisual puede proponer el cese del Director General al Consejo de Administración RTVE por mayoría de dos tercios.

Finalmente, el Consejo es instancia superior ante demandas y quejas de los usuarios, y ante la reclamación del derecho de acceso de grupos y ciudadanos, así como árbitro en la elaboración negociada de reglamentos del Consejo de Informativos y del Estatuto de Información.

### El voto discrepante

El Informe del ‘Comité de Sabios’ fue aprobado, como dijimos, con el voto favorable de cuatro de sus miembros y el voto discrepante de Fernando González Urbaneja, quien arrancaba su aportación reconociendo algunos “elementos positivos” del Informe tales como “la definición de un Mandato de servicio público,... la recomendación de una autoridad independiente... y poner coto al clientelismo político a la hora de designar y componer los consejos de administración” (aunque no comparte que se encomiende las propuestas y elección de algunos administradores a los sindicatos y a la autoridad audiovisual “por conflicto de intereses y sobre-representación”).

Al expresar su discrepancia, González Urbaneja la concreta en aspectos y reflexiones, entre los que destacamos y recogemos textualmente:

1. Cabía esperar más ambición en las propuestas financieras y de gestión y más rigor en el diagnóstico. La propuesta que el Informe hace para financiar RTVE es continuista, está insuficientemente fundamentada y no es respetuosa con el contribuyente español.
2. La propuesta del Informe apenas modifica el modelo jurídico actual pese a su inoperancia. RTVE es una gran empresa que necesita para una buena gestión de todas las herramientas de la sociedad mercantil, sin merma de los resortes de control público. Requiere un traje jurídico y societario *ad hoc*.
3. El Informe insiste en el creciente endeudamiento de RTVE, pero tampoco es la causa del problema. Es la fiebre que revela la infección, pero no la infección.

La enfermedad está en el déficit crónico de explotación, que provoca una deuda creciente.

4. El Informe asume y consagra un sistema desleal de doble financiación, que denomina mixta, sin separar o escindir, nítida e inequívocamente, la programación de servicio público y la programación comercial.
5. El Informe asume la aspiración de que RTVE recupere la hegemonía del tiempo de monopolio, cuando era la primera empresa de comunicación de España; pero sin entender que RTVE ha perdido sus ventajas comparativas, confunde ser fuerte con ser grande.
6. En el capítulo de programación, el Informe se atasca en una visión quietista de la actual estructura y de la oferta de RTVE.

Para González Urbaneja, “el primer problema de RTVE se llama gasto, que es morfológico; ...el segundo se llama desperdicio de recursos humanos y técnicos (“el Informe pasa como sobre ascuas por el hecho de una plantilla cristalizada y sobredimensionada”); ...el tercero se apellida desorden organizativo (“que se manifiesta en procedimientos contables obsoletos”); ...el cuarto se denomina carencia de austeridad y desinterés por el equilibrio de ingresos y gastos; ...el quinto se refiere a la incapacidad para comercializar sus propios productos, para crear nuevas fuentes de ingresos, y para rentabilizar unos activos históricos infravalorados y poco utilizados”.

El ‘sabio’ discrepante abogaba, en definitiva, por un modelo más referenciado en el mercado (podríamos decir que una cirugía mayor) que proponía claramente “liquidar los activos y pasivos improductivos, una fuerte regulación de empleo y trasvasar parte de la plantilla a organismos del Estado y sacar a Bolsa las nuevas empresas sobre las que sustentaría la nueva RTVE”<sup>246</sup>.

### El Informe del experto financiero

El Decreto 744/2004, de 23 de abril, que crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal, establecía que éste contaría con

<sup>246</sup> EL PAÍS, 25/II/2005.

un experto en temas de financiación propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda. El designado fue Miguel Ángel Arnedo Orbañanos que en septiembre de 2004 entregó al llamado Comité de Sabios su informe sobre ‘La situación financiera de RTVE a comienzos de 2004: sus principales problemas y una propuesta de reforma’.

La versión revisada y ampliada de este informe recogió los resultados del debate celebrado en el seno del Consejo el 9 de noviembre de 2004. En lo que sigue hemos resumido las aportaciones más notables, a nuestro juicio, del ‘experto’ sobre los aspectos organizativos y de gestión del servicio público de radio y televisión en España y su aplicación práctica en el Ente público RTVE, la situación financiera de este grupo a comienzos de 2004, las posibilidades de encauzarla sin modificar el modelo actual y, finalmente, una propuesta de reformas que implican un cambio del modelo actual.

En primer lugar, las sociedades encargadas de la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión se rigen por el Derecho privado, que es el mismo aplicable a las relaciones jurídicas externas del Ente, así como a sus adquisiciones patrimoniales y a la contratación. En la práctica, la gestión del Ente y sus sociedades se sitúa fuera de este ámbito privado en aspectos sustanciales. Existe un acuerdo entre RTVE y las sociedades TVE y RNE por el que estas últimas se centran en la producción y emisión de la programación y ceden dichos servicios al Ente. RTVE asume la gestión y facturación a terceros de los ingresos generados por la comercialización de aquéllos, así como la gestión de determinados servicios comunes, con cargo a su cuenta de resultados. El precio de cesión a RTVE de los servicios de TVE y RNE se fija anualmente, al elaborarse los presupuestos, con el criterio de cubrir gastos e impedir que las sociedades incurran en pérdidas. Como consecuencia, la facturación de dichos servicios al Ente se realiza a precios ficticios, sin ninguna relación con los del mercado.

Este procedimiento impide evaluar con claridad las consecuencias de las decisiones que se adopten y, por tanto, imposibilita imputar responsabilidades de gestión. Constituye, en definitiva, un serio obstáculo para que RTVE pueda ser regido con criterios empresariales, como señalaba acertadamente el ‘Plan de Renovación’ elaborado por RTVE en diciembre de 1996. Dicho Plan advertía con precisión que “mediante este artificio se consigue que los recursos que entran en el Ente pasen a RNE y a TVE, no en forma de capital social ni de préstamo, como hubiera sido lógico, sino en forma de facturación por programación por importes equivalentes a los gastos de explotación de RNE y de TVE, importes que no guardan proporción con los que surgirían de un mercado de competen-

cia, ya que los gastos de explotación de RNE y de TVE no son, ni de lejos, competitivos”.

En segundo lugar, el resumen de la situación financiera de la RTVE a comienzos de 2004 subraya como una de las circunstancias más preocupantes el elevado porcentaje que representa la suma de los gastos de aprovisionamientos y de servicios exteriores respecto de los ingresos de explotación (más del 92% en 2002 y 2003). Es decir, los elementos necesarios para la producción sumaban casi tanto como los ingresos derivados de la misma. Esto permite concluir, desde un punto de vista estrictamente financiero, que si no mejora la situación descrita, los resultados económicos de RTVE serían similares si cesase su actividad y enviara los sueldos al personal a su casa. Así el Estado se ahorraría la subvención y los gastos diversos netos que pudieran generarse con la actividad<sup>247</sup>.

El análisis de la situación financiera de RTVE revela también que la suma de los gastos de personal y financieros representaba en 2003 el 76,1% de los ingresos totales del ejercicio, lo que evidencia el casi nulo margen de maniobra con que cuenta RTVE para equilibrar la cuenta de explotación reduciendo los gastos en aprovisionamientos o en servicios exteriores, y además los ahorros necesarios para conseguir el equilibrio estrangularían la propia actividad.

En tercer lugar, el ajuste financiero de RTVE sin modificar el modelo actual “es muy reducido” y no puede limitarse a uno de los dos lados de la cuenta de pérdidas y ganancias, sino que requiere una actuación conjunta sobre ambos. Por el lado de los ingresos, los límites horarios de publicidad autorizados a la TVE en la actualidad (2003) se encuentran entre los más elevados de los concedidos a las cadenas públicas que forman parte de la UER/EBU. Se podía mejorar la rentabilidad de los espacios publicitarios y los ingresos por ventas de programas.

Por el lado de los gastos, no parece que puedan hacerse grandes economías en servicios exteriores y gastos financieros. Se podría reducir la cifra de aprovisio-

---

<sup>247</sup> Nota del autor: Este argumento de Arnedo avalaría, a nuestro juicio, precisamente la continuidad de RTVE, puesto que si el cese de la actividad tiene el mismo coste, es más rentable desde el punto de vista económico y social su mantenimiento: el Estado sigue prestando un servicio público (más o menos adecuado) y fomenta e impulsa la industria audiovisual al demandar sus productos y servicios.

namientos, que en su mayoría son compra de derechos<sup>248</sup>. También hay margen para actuar sobre los gastos de personal, dada la elevada plantilla de RTVE.

En lo que respecta al Personal, el Plan de Renovación elaborado por RTVE en diciembre de 1996 proponía una amplia reducción de plantilla, que se cifraba en 4.100 trabajadores de un total de 9.445 que había en septiembre de ese año. Para llegar a esa cifra se manejaron las siguientes hipótesis: a) reducción de la actividad y el tamaño de los centros territoriales hasta convertirlos en centros de apoyo a los servicios informativos centrales, excepto el de Cataluña; b) conversión del centro territorial de Cataluña en un centro de apoyo, como los anteriores, así como de producción especializada; c) mantenimiento de todas las emisoras de RNE; y d) mantenimiento de la Orquesta y Coro de la RTVE y del Instituto Oficial de Radio y Televisión.

No fue ésta la primera vez que se aconsejó una medida de este tipo en la RTVE. Tras el expediente de regulación de empleo de 1991, se planteó una nueva reducción de la plantilla, hasta situarla en 7.731 trabajadores, en el Plan Estratégico revisado en noviembre de 1995, pero la medida no fue adoptada. En 1998, se acordó un nuevo expediente pero sus efectos fueron bastante reducidos. El Plan Marco para la viabilidad del Ente Público RTVE, de noviembre de 2002, no habla claramente de una reducción de plantilla, apuntando que “en los gastos de personal, las posibilidades de incidencia son crecientes durante el plazo de vigencia de la ejecución del Plan”.

Sobre las posibilidades del ajuste financiero sin cambiar el modelo actual, Arnedo ofrece en su informe una simulación sobre la evolución de la cuenta de resultados para el periodo 2004-2010. Realiza unas proyecciones aritméticas basadas en el crecimiento de las principales magnitudes de la cuenta de resultados durante los años anteriores al periodo proyectado (en los intervalos 1995-2003 y 2000-2003, que no registran tendencias coincidentes). Maneja dos hipótesis que arrojan en 2010 valores mínimos y máximos para el déficit de explotación (169 millones y 268 millones de euros), para los gastos financieros netos (357 millones y 375 millones de euros), para el déficit por actividades ordinarias (446 millones y 562 millones de euros), para las pérdidas del ejercicio (469 millones y

---

<sup>248</sup> Nota del autor: Con esta medida, la TVE podría entrar en lo que algún autor ha llamado el ‘círculo vicioso infernal’, una pérdida de audiencia e ingresos publicitarios que absorbería el ahorro en los aprovisionamientos. Salir de ese ‘círculo’ exigiría un desproporcionado esfuerzo en gasto que empeoraría los resultados de la cadena.



586 millones de euros) y para el endeudamiento (9.916 millones y 10.560 millones de euros). Se observa en la simulación que la acumulación de resultados negativos tendría un ritmo ligeramente decreciente a lo largo de los siete años y llevaría la deuda de RTVE en 2010 por encima de los 10.000 millones de euros. Lo cual le invitaba a concluir que una revisión profunda del modelo de RTVE es insoslayable.

En cuarto y último lugar de este resumen del ‘informe Arnedo’, abordamos la propuesta de reforma del modelo que plantea el experto.

Primero, pretende crear un marco jurídico y organizativo que defina con claridad los objetivos y el modelo de financiación de los servicios públicos de radio-difusión, terminando con el sistema mixto existente en la actualidad, en el que coexisten dos cadenas que presentan cada una de ellas elementos de televisión comercial y de servicio público con diferencias de grado. Debe garantizar también la máxima transparencia de la gestión y permitir que se atribuyan responsabilidades a los administradores. Y debe imposibilitar la repetición en el futuro de la experiencia vivida en los últimos catorce años, es decir, desde 1990.

Se apuesta concretamente por la total separación entre la actividad comercial y la subvencionada, creando para ello dos sociedades independientes; y el pleno sometimiento de éstas a la Ley de Sociedades Anónimas. Como la implantación del nuevo modelo requeriría unos trámites que podrían retrasar la aplicación de las medidas correctoras, agudizando la situación financiera de RTVE, se plantea anticipar la aplicación de acciones urgentes en los campos de personal, estructura territorial y aprovisionamientos.

Las dos sociedades anónimas propuestas sustituirían a las dos existentes (TVE y RNE), pero cada una de ellas cubriría ambos servicios (radio y televisión), si bien con una misión y una forma de financiación diferente en cada caso. Serían de propiedad estatal y podrían ser encuadradas en la SEPI, tras recibir del Estado una aportación de capital inicial suficiente. La actividad de ambas sociedades se desarrollaría en condiciones de mercado. Ahora bien, una de las sociedades desempeñaría funciones estrictas de servicio público y se financiaría sólo con aportaciones públicas previamente establecidas y la venta de sus productos, mientras que la otra tendría carácter comercial y se financiaría mediante publicidad, la venta de sus productos y el endeudamiento en condiciones de mercado.

También debería considerarse la posibilidad de crear otras dos sociedades: una de ellas podría ser una sociedad holding que realizase las funciones propias de

este tipo de empresas; y la otra sería una empresa independiente, con parte del personal y el inmovilizado actual de la RTVE, dedicada a ofrecer a las productoras los servicios de producción en general, a precios de mercado.

Los centros territoriales de televisión deberían desaparecer, al menos en aquellas comunidades autónomas donde existen canales autonómicos. Esta propuesta del 'experto' se apoya en dos argumentos de distinta naturaleza: desde el punto de vista jurídico, por el principio de subsidiariedad (lo que puede y debe hacer la comunidad autónoma no debe hacerlo el Estado); y, desde el punto de vista económico, porque más del 40% de los resultados negativos de RTVE, por ejemplo en 2003, era imputable a los centros territoriales de radio y televisión, con más de 2.000 trabajadores. Esta propuesta contempla, en todo caso, que una parte de las estructuras actuales debería quedar como apoyo a la dirección nacional de los servicios informativos, y debería mantenerse además el de Cataluña como centro de producción especializada.

En el importante capítulo de la financiación, la aportación pública a la sociedad que sólo se financiaría con ella, se haría a través de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. A pesar de que el canon está muy extendido en los países europeos que participan en la UER, no se considera un sistema adecuado porque su establecimiento provocaría "serios problemas de implantación y de control". Los primeros derivarían de la escasa tradición existente en España de medidas de este tipo (hay unos remotos antecedentes en normas de 1929, 1943 y 1957, que apenas tuvieron efectiva aplicación), cuyo restablecimiento resultaría "muy impopular". Los segundos, porque los mecanismos recaudatorios y de control, además de presentar dificultades, acarrear unos costes elevados, como demuestran las experiencias comparadas, que revelan también unos altos porcentajes de evasión (en países como Italia, con larga tradición, llegan al 20%). Finalmente, el canon no presenta ningún elemento de progresividad. La subvención estatal no tendría, por el contrario, ningún problema de gestión y control y gozaría del mismo grado de progresividad que el sistema fiscal vigente.

Por otro lado, el Estado debería asumir el pago del servicio de la deuda actual de RTVE o cancelarla. En este último supuesto, se podrían adoptar los pasos siguientes:

- a) Negociar la cancelación anticipada de la deuda o su canje. Podría también cancelar únicamente una parte de la deuda o la de vencimiento más próximo (a finales de 2003, un 23,6% de la deuda de RTVE estaba formalizada a corto

plazo), en función de las condiciones del mercado en ese momento. En ese caso, el Estado asumiría el pago del servicio de la deuda que quedara pendiente, para amortizarla al vencimiento o cuando lo aconsejase la situación del mercado.

- b) Realizar una emisión de títulos a largo plazo del Estado por el importe de la deuda de RTVE, tan pronto como lo aconsejasen las condiciones del mercado, o distribuir la colocación de los títulos en una serie de emisiones si se considera que el volumen es muy elevado para hacerlo de una sola vez. Deberían ser títulos ordinarios de deuda pública, puesto que una emisión de 'títulos RTVE' perdería liquidez al poco tiempo al no verse seguida de nuevas emisiones en los años siguientes, valorando además la liquidez que se inyectaría en el mercado con una o varias emisiones de estas características.

El Estado debería establecer el capital inicial de cada una de las sociedades en un nivel adecuado a la actividad que deben desarrollar. En el caso de la que se financiaría con publicidad e ingresos propios, disponer de un volumen suficiente de fondos propios es crucial, ya que debería actuar en régimen de libre competencia con las cadenas privadas y buscar la maximización de beneficios (en el marco de sus obligaciones de servicio público de titularidad estatal). "Ahora bien, si se comprobase que el cumplimiento de un mandato de servicio público es incompatible con la obtención de beneficios, el Estado debería prescindir de la cadena pública financiada con publicidad".

La razón fundamental por la que el Estado debería hacerse cargo de la deuda de RTVE es el bajo nivel de la aportación estatal de subvenciones desde que, en 1991, se registraron los primeros déficits de explotación. El aval público concedido a RTVE por el Estado desde entonces no ha sido sino una contrapartida de la política seguida por los diferentes Gobiernos de no hacerse cargo del déficit de explotación del Ente público. Dicho de otro modo, el importe actual de la deuda de RTVE sería el equivalente a la suma de las aportaciones que dejó de hacer en su día el Tesoro Público. El análisis de las grandes cadenas públicas europeas (ARD y ZDF en Alemania, BBC en Reino Unido, France Télévisions en Francia, la NPB holandesa, la VRT y la RTBF belgas y la RAI italiana) evidencia que los fondos públicos vienen cubriendo entre el 60% y el 85% del gasto total. Mientras tanto, en España, las subvenciones públicas apenas cubrieron en 2002 el 5,3% de los gastos de RTVE. Incluso si se añade la cifra en la que creció la deuda de la RTVE ese año (768 millones de euros), el porcentaje sólo alcanza el 54,5% de los gastos totales.

Como la presentación y difusión del Informe del ‘Comité de Sabios’ no fue pacífica, tanto el voto discrepante de González Urbaneja como las diferencias manifestadas por el experto financiero, Arnedo Orbañanos (que advirtió al Consejo que los aspectos financieros eran tan importantes como los de la programación), recibieron las consiguientes críticas de la mayoría del ‘Comité de Sabios’ que juzgaba más privatistas e incluso ‘catastrofistas’ estas posiciones.

## XI.2. La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, en su sesión del día 11 de mayo de 2006, la Ley de la “radio y la televisión de titularidad estatal” (Ley 17/2006, de 5 de junio), que supone la liquidación del viejo modelo de la RTVE, imperante en España desde el origen de la televisión y, en una consideración estrictamente jurídica, desde la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprobó el Estatuto de la Radio y la Televisión.

En la Exposición de motivos se explica que “el fin de la presente Ley es, por una parte, dotar a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad y que establezca estructuras organizativas y un modelo de financiación que les permita cumplir su tarea de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público. Por otra, refuerza la intervención del Parlamento y prevé la supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente”, que –debe advertirse–, en el momento de aprobación de esta Ley, no existe.

La Ley dice recoger “las principales propuestas del informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado creado por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril”. Y trasluce esta voluntad, respetando el planteamiento general de aquel informe, si bien ignora algunas de sus propuestas y modifica sustancialmente otras.

Entre los aspectos que ejemplifican los cambios que incorpora la nueva Ley respecto al ‘informe de los sabios’, destaca, en primer lugar, la elección y número de miembros del Consejo de Administración (doce en la norma, elegidos por el Congreso –8– y el Senado –4– frente a los ocho del ‘informe’, que provenían de las Cortes Generales –4–, del Consejo Audiovisual –2– y de los sindicatos –2–). En segundo lugar, frente a la elección del Director General por el Consejo de

Administración, por mayoría de dos tercios, tras concurso público, que proponía el ‘informe de los sabios’, la Ley concentra las funciones y competencias de aquél en el Presidente del Consejo de Administración, designado por el Congreso de los Diputados entre los doce consejeros, por mayoría de dos tercios, en primera instancia, o por mayoría absoluta si transcurridos dos meses, desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzase aquella mayoría cualificada (pero esta posibilidad sólo existirá en la primera designación de consejeros y presidente).

Finalmente, entre los cambios más apreciables, el legislador no ha visto conveniente la creación de dos nuevas sociedades que proponían los ‘sabios’: RTVE Comercialización y Publicidad y RTVE Digital y Multimedia.

La Ley 17/2006, de 5 de junio, que configura a partir de su entrada en vigor (el 7 de junio de 2006) la arquitectura jurídica de la radio y la televisión estatales, deroga la Ley 4/1980, de 10 de enero, que aprobó el Estatuto de la Radio y la Televisión, y que seguirá siendo aplicable, no obstante, a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y en la Ley 10/1988, de Televisión Privada, hasta que se apruebe la futura Ley General Audiovisual anunciada por el Gobierno.

La nueva Ley regula el servicio público de radio y de televisión de titularidad estatal y establece el régimen jurídico de las entidades a las que se encomienda su prestación. Se califica como “un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas”, que tiene por objeto producir, editar y difundir canales de radio y televisión, así como servicios conexos o interactivos, con programaciones diversas de todo género para todo tipo de público en canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española, difundir su identidad y diversidad culturales, impulsar la sociedad de la información, promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de grupos sociales y políticos significativos.

La gestión de este servicio público de radio y televisión se encomienda a la “Corporación de Radio y Televisión Española, S. A.”, Corporación RTVE, para ser ejercido directamente por las sociedades filiales de la Corporación. Se detallan en una prolija lista las obligaciones para la función de servicio público acordadas y exigibles para el cumplimiento del objeto antes apuntado.

Los objetivos generales de la Corporación RTVE serán concretados en “mandatos-marco” aprobados por las Cortes Generales, con una vigencia de nueve años. Estos objetivos serán desarrollados cada tres años en los “contratos-programa” acordados por el Gobierno con la Corporación RTVE.

La Corporación de Radio y Televisión Española es una sociedad mercantil estatal con especial autonomía, personalidad jurídica y plena capacidad. Tendrá la forma de sociedad anónima y su capital social será íntegramente estatal. Su gestión será autónoma y gozará de independencia funcional del Gobierno y de la Administración General del Estado. Sus estatutos sociales serán aprobados por su junta general de accionistas, previo acuerdo del Consejo de Ministros y se inscribirán en el Registro Mercantil.

La Corporación RTVE ejercerá la función de servicio público a través de dos sociedades filiales de las que será titular de la totalidad de sus acciones:

- Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española, para servicios de televisión, conexos e interactivos.
- Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de Española, en el ámbito de los servicios de radio, conexos e interactivos.

Ambas sociedades incluirán en sus objetos sociales respectivos, entre otras, las tareas de comercialización publicitaria y de sus productos y servicios.

En su trámite parlamentario, la Ley incorporó una disposición que blinda sus obligaciones territoriales: “la Corporación RTVE contará con la estructura territorial necesaria para atender la adecuada prestación de sus funciones de servicio público, proveer de contenidos regionalizados a la realidad estatal, contribuir al desarrollo de la cohesión territorial, atendiendo el hecho insular y las condiciones de regiones ultraperiféricas. Las desconexiones se harán en la lengua propia de las Comunidades Autónomas”.

La Corporación RTVE y sus sociedades prestadoras de servicio público no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determine el mandato-marco. Además, impulsará la producción propia de su programación para que abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas.

## El Consejo de Administración de la Corporación RTVE

La administración y gobierno de la Corporación RTVE corresponderá al Consejo de Administración, que desarrollará sus funciones de dirección ejecutiva ordinaria a través de su Presidente.

El Consejo de Administración estará compuesto por doce personas físicas, con suficiente cualificación (con formación superior o –dice– “reconocida competencia”) y con experiencia profesional de al menos de 5 años en funciones de administración, alta dirección, control o asesoramiento o funciones similares en entidades públicas o privadas, o de relevantes méritos en el ámbito de la comunicación, experiencia profesional, docente o investigadora. Se debe procurar la paridad en su composición. Tendrán dedicación exclusiva, estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, así como al establecido en la legislación mercantil para los administradores. No podrán tener intereses en el sector audiovisual, ni en prensa, publicidad, informática, telecomunicaciones o de servicios de la sociedad de la información. Tendrán la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de ocho por el Congreso de los Diputados (dos de ellos a propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la RTVE) y cuatro por el Senado, en ambas cámaras por mayoría de dos tercios. Pero si transcurridos dos meses desde la primera votación no se hubiera alcanzado la mayoría, el Congreso podrá designar por mayoría absoluta a los doce consejeros y al presidente (aunque la Ley sólo ampara esta 'salida' para la primera designación del Consejo).

El mandato de los consejeros, no renovable, será de seis años. El Consejo se renueva por mitades cada tres años. El primer mandato de la mitad de los consejeros durará tres años. En la primera sesión del Consejo se sorteará para conocer quienes cesarán transcurridos los tres primeros años. Los acuerdos se toman por mayoría, salvo casos cualificados en la Ley o en los Estatutos sociales.

El Consejo de Administración cesará en su conjunto en el caso de que:

- Concurra causa legal de reducción obligatoria del capital social por pérdidas, según la Ley de Sociedades Anónimas.

- El patrimonio quede reducido a menos de la mitad del capital social como consecuencia de pérdidas.
- La liquidación del presupuesto anual de la Corporación constate un empeoramiento del resultado presupuestado con una desviación igual o superior al 10% de la compensación por servicio público; o la existencia de una desviación presupuestaria por exceso igual o superior al 10% de las cifras aprobadas para el total de las dotaciones tanto del presupuesto de explotación como del presupuesto de capital, excluidos del cómputo del primero los impuestos y los resultados, y del segundo la variación del capital circulante.

En caso de cese de la totalidad del Consejo, según los casos anteriores, la junta general de accionistas designará un administrador único hasta la constitución de un nuevo Consejo elegido por las Cortes Generales.

El Consejo de Administración será el responsable del cumplimiento de los objetivos generales fijados a la Corporación, del cumplimiento de los principios de la programación, y de la buena administración y gobierno de aquélla. No podrá delegar ninguna de sus funciones con carácter permanente.

Entre sus competencias, debemos mencionar las siguientes:

- La representación y administración de la Corporación RTVE y la dirección estratégica de su Grupo empresarial.
- Nombrar y cesar al equipo directivo de primer nivel de la Corporación, y autorizar el nombramiento del de las filiales, a propuesta del Presidente de la Corporación.
- Aprobar la organización básica de la Corporación y sus modificaciones.
- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones de la autoridad audiovisual.
- Fijar las directrices de actuación de la Corporación y desarrollar los principios básicos en materia de producción, programación y publicidad.
- Aprobar las directrices básicas del personal.
- Conferir y revocar poderes.



- Promover ante la junta general de accionistas el ejercicio de la acción social de responsabilidad contra los administradores, así como sobre su transacción y renuncia, aunque este acuerdo no implicará por sí solo la destitución del administrador.
- Aprobar contratos, convenios, acuerdos o negocios jurídicos que el propio Consejo determine en razón de su cuantía o importancia. El resto serán aprobados por el Presidente.
- Aprobar el informe anual sobre la gestión de la Corporación y filiales.
- Suscribir el Contrato-Programa con el Gobierno y demás obligaciones de carácter económico-financiero asumidas por la Corporación en razón de su carácter público.
- Formular las cuentas anuales del ejercicio y proponer la aplicación de resultados.
- Aprobar el proyecto de presupuestos anuales de explotación y capital de la Corporación, filiales y los de las sociedades participadas de forma mayoritaria, así como formular el programa de actuación plurianual de la Corporación y de las sociedades filiales y participadas.
- Determinar el procedimiento interno aplicable por la Corporación y sus sociedades prestadoras del servicio público para el ejercicio del derecho de acceso reconocido en el art. 20.3 de la Constitución.
- Aprobar la creación, composición y funciones de los órganos de control interno, de independencia de los servicios informativos (Consejo de Informativos), y de participación de la sociedad civil (Consejo Asesor).
- Adoptar directrices para el ‘Código de Conducta Comercial’ que aplicarán la Corporación y sus sociedades filiales.

### **El Presidente-director general**

El Consejo de Administración nombrará como Presidente al consejero designado por el Congreso de los Diputados. El Presidente convocará las reuniones del Consejo de Administración y tendrá voto dirimente en caso de empate. Asumirá,

entre otras, funciones y competencias propias de un Director General, ostentando con carácter permanente las funciones de administración y representación que le otorgan la Ley y los estatutos sociales.

Entre sus competencias y funciones, destacaremos las siguientes:

- Desempeña la dirección ejecutiva ordinaria de la Corporación con arreglo a los criterios, objetivos generales e instrucciones que establezca el Consejo de Administración.
- Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo de Administración.
- Preparar la formulación de las cuentas anuales de cada ejercicio económico.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto de explotación y capital de la Corporación RTVE.
- Elaborar el informe anual sobre gestión de la Corporación y filiales, sobre el cumplimiento de la misión de servicio de público, sobre el Contrato-Programa, y las demás obligaciones económico-financieras previstas en la Ley General Presupuestaria.
- Ejecutar las directrices del Consejo de Administración sobre actuación de la Corporación RTVE y los principios que aquel órgano apruebe sobre producción, programación y publicidad.
- Proponer al Consejo de Administración la aprobación de la organización básica de la Corporación y de sus sociedades filiales.
- Proponer al Consejo de Administración el nombramiento y cese de la dirección de primer nivel de la Corporación.
- Proponer al Consejo de Administración el nombramiento y cese, en junta general, de administradores de las sociedades filiales.

El Consejo de Administración podrá delegar de modo permanente en el Presidente cualesquiera otras funciones del mismo, salvo las calificadas por la Ley como indelegables, aspecto que queda confuso en la norma puesto que habilita la delegación de competencias que requieren una aprobación por el órgano colegiado (reglamento interno, acción social de responsabilidad, etc.).

La Ley regula, por otra parte, el órgano de participación de la sociedad en la Corporación RTVE: el Consejo Asesor, que estará compuesto por quince personas, sin dedicación exclusiva y sin remuneración, designadas por el Consejo Económico y Social (3), el Consejo de Consumidores y usuarios (2), el Ministerio de Asuntos Exteriores (1), el Consejo de la Juventud (1), el Instituto de la Mujer (1), las entidades representativas de las personas con discapacidad (1), el Consejo General de la Emigración (1), la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas (1), la Academia de la Artes Cinematográficas (1), el Consejo de Coordinación Universitaria (1), las entidades representativas de los anunciantes (1) y entidades representativas de periodistas de ámbito estatal (1).

El Consejo Asesor será convocado cada tres meses por el Consejo de Administración, al que asesorará en las orientaciones generales de la programación. Además, informará sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos; sobre la propuesta de los contratos-programa, así como en el establecimiento de las normas de admisión de publicidad.

Una importante novedad de esta Ley reside en los Consejos de Informativos, órganos internos de participación de los profesionales de la información de la Corporación RTVE que velan por su independencia y la objetividad y veracidad de los contenidos informativos. Participa en la elaboración de los libros de estilo, e informa –con carácter no vinculante– las propuestas de nombramiento de los directores de servicios informativos de las SSFF. Además, informarán sobre la línea editorial y la programación informativa, sobre las propuestas de nombramiento de los directores de los servicios informativos de las sociedades de la Corporación RTVE (con carácter no vinculante) y participarán en la elaboración de los libros de estilo.

A la hora de abordar la prestación del servicio público radiotelevisivo, la Ley remite al Contrato-Programa, donde se establecerán los objetivos y obligaciones específicas, al tiempo que recoge unos principios de producción y programación que tratan de asegurar el cumplimiento de la misión encomendada. Y subrayan que la programación deberá atender especialmente a los colectivos sociales como la infancia y la juventud, señalando expresamente que “se evitará cualquier forma de discriminación por causa de discapacidad”.

La Corporación RTVE asegurará en su programación “la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española”. El derecho de acceso se aplicará, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y

opinión en el conjunto de la programación; y, de manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios de emisión fijados por el Consejo de Administración, que tendrán a su disposición para este fin los medios técnicos y humanos de la Corporación.

### **El régimen económico y presupuestario**

Un apartado muy relevante en la Ley es el referido al “régimen económico”. En primer lugar, se dispone que la Corporación RTVE y las sociedades prestadoras del servicio público tengan un patrimonio propio, de dominio privado (bienes y derechos patrimoniales), cuya gestión, administración, explotación y disposición se regirá por esta Ley y, en su defecto, por el derecho privado.

La Corporación RTVE y sus filiales ajustarán su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, “salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con esos principios”.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corporación RTVE y sus sociedades filiales se regirán por el ordenamiento privado en su actividad contractual. Los servicios que preste la Corporación RTVE a sus filiales se remunerarán según criterios de mercado, debiendo al Corporación establecer cuentas separadas a tal efecto.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley, se incorporó un artículo (31) que no aparecía en el proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales y autoriza el “recurso al endeudamiento”, aunque lo limita a la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para atender “desfases temporales de tesorería”. Los límites precisos, para cada ejercicio, quedarán fijados en los correspondientes contratos-programa.

El Contrato–Programa que suscribirá la Corporación RTVE con el Gobierno determinará, al menos:

- Los objetivos específicos a desarrollar en el ejercicio de la función de servicio público encomendada por el Estado para un periodo de tres años.
- Las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público de radio y televisión.

- Los medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a variaciones del entorno económico, garantizando siempre el cumplimiento del mandato-marco.
- Los efectos que se derivarán del incumplimiento de los compromisos.
- El control de la ejecución del Contrato-Programa y de los resultados de su aplicación.

Otra novedad introducida en el Congreso de los Diputados en el proyecto de Ley remitido por el Gobierno es la que establece que el Contrato-Programa “deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”.

La autoridad audiovisual (el futuro Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales) emitirá un informe sobre el proyecto de Contrato-Programa, y el Gobierno informará a las Cortes Generales antes de su aprobación, de su ejecución y resultados.

Por otra parte, las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público se consignarán en los Presupuestos Generales del Estado de manera diferenciada para cada una de las sociedades prestadoras del mismo. Tendrán carácter anual y no podrán superar el coste neto del servicio prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. Se considera coste neto la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones.

Si la compensación superara el coste neto para un año, en el ejercicio presupuestario siguiente se reducirá el exceso minorando la compensación fijada para el mismo.

La Corporación RTVE y cada de las sociedades participadas, directa o indirectamente, de forma mayoritaria, elaborará un presupuesto de explotación, que detallará recursos y dotaciones anuales, y un presupuesto de capital, con el mismo detalle, y serán integrados en los Presupuestos Generales de Estado.

Los presupuestos de explotación y de capital de la Corporación RTVE y de sus sociedades estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del cuadro de financiación del correspondiente ejercicio, y un anexo con una previsión del balance de la entidad, así como documentación complementaria que determine el Ministerio de Economía y Hacienda.

La Corporación RTVE y sus sociedades remitirán los estados financieros relativos al proyecto de Presupuestos Generales del Estado, a la liquidación del último ejercicio cerrado y al avance de la liquidación del ejercicio corriente. Junto a los Presupuestos de la Corporación RTVE y de sus sociedades, remitirán una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión del corriente.

El Presupuesto de la Corporación RTVE y de las sociedades en las que participe de forma mayoritaria, directa o indirectamente, se ajustará a lo previsto para las sociedades mercantiles estatales en la Ley General Presupuestaria.

La Corporación RTVE y las sociedades en la que participe de forma mayoritaria, directa o indirectamente, formularán anualmente sus correspondientes Programas de actuación plurianual, con los datos económico-financieros previstos para el ejercicio del Presupuesto elaborado y de los dos siguientes al corriente.

La Corporación RTVE presentará sus presupuestos de explotación y de capital, y sus programas de actuación plurianual, de forma consolidada con las sociedades en las que posea, directa o indirectamente, la mayoría de su capital social.

Las cuentas de la Corporación RTVE y de las sociedades en las que participe de forma mayoritaria, directa o indirectamente, se registrarán por los principios y normas recogidos en el Plan General de Contabilidad, y deberán ser revisadas por auditores de cuentas, de acuerdo con la legislación mercantil. La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá las funciones de control previstas en la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) para las sociedades mercantiles estatales. En particular, revisará el informe anual relativo a la gestión de la Corporación RTVE y sus sociedades, informes sobre cumplimiento de la misión de servicio público, el Contrato-Programa, y demás obligaciones económico-financieras asumidas por la Corporación RTVE en razón de su carácter público.

Las cuentas anuales serán formuladas por el Consejo de Administración y serán sometidas, junto con la propuesta de distribución de resultados, a la aprobación de la junta general de accionistas. Una vez aprobadas, serán remitidas para su conocimiento a las Cortes Generales. La Corporación RTVE y sus sociedades deberán llevar un sistema de contabilidad analítica que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realicen, con objeto de determinar el coste neto.

En cuanto al régimen de personal, llama la atención que el Presidente de la Corporación RTVE estará vinculado con ésta por una relación mercantil, mientras el personal directivo que reúna los requisitos legales para ello estará sujeto a una relación laboral especial mediante contrato de alta dirección.

### Los controles a la Corporación RTVE

Las Cortes Generales ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la Corporación y sus sociedades, debiendo éstas remitir un informe anual sobre la ejecución del Contrato-Programa y del Mandato-Marco y una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada.

Corresponderá al Tribunal de Cuentas el control externo de la Corporación RTVE y sus sociedades en los términos establecidos en su ley orgánica.

El futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales supervisará el cumplimiento de la misión de servicio público de la Corporación RTVE y sus sociedades, pudiendo adoptar las recomendaciones o resoluciones que prevea su regulación.

‘La Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal’ concluyen su redacción recogiendo en sus disposiciones adicionales y transitorias una serie de medidas de gran alcance, como las siguientes:

- Quedan desafectados del dominio público los bienes y derechos del Ente Público RTVE y sus sociedades TVE, S. A. y RNE, S. A., que pasan a tener la condición de bienes y derechos patrimoniales de las citadas.
- El Gobierno procederá a constituir la Corporación RTVE y autorizará la de las sociedades prestadoras del servicio público. El Consejo de Ministros determinará el capital social inicial de las mismas, que van a comenzar su actividad ordinaria al día siguiente del otorgamiento de la escritura de aportación por el Ente Público RTVE y las sociedades TVE, S. A. y RNE, S. A. de los activos y pasivos que se transfieran a aquellas, operación que no “requerirá el informe de expertos independientes al que se refiere el artículo 38 de la Ley de Sociedades Anónimas”. Además, con ocasión de dicha aportación, el Gobierno podrá autorizar la realización de las aportaciones dinerarias que estime necesarias al capital social de las entidades citadas para el comienzo de su actividad ordinaria.

- Todas las transmisiones patrimoniales, operaciones societarias y actos de disolución, liquidación y extinción del Ente RTVE y SS.FF, así como las aportaciones de fondos o ampliaciones de capital que se ejecuten para constituir e iniciar la actividad de la Corporación RTVE y sus sociedades, estarán exentos de cualquier tributo estatal, autonómico o local.
- En cuanto a la sucesión legal, la Corporación RTVE y las sociedades prestadoras del servicio público sucederán al Ente público RTVE y a las sociedades TVE, S. A. y RNE, S. A. únicamente en los bienes, contratos y en general derechos y obligaciones objeto de la antecitada cesión de activos y pasivos, y las nuevas entidades quedarán subrogadas en la misma posición jurídica que ostentaban las cesionarias respecto de los bienes, derechos y obligaciones que les sean objeto de cesión a cada una de ellas.

Desde la constitución de la Corporación RTVE hasta el nombramiento como miembros del Consejo de Administración de las personas que sean elegidas por las Cortes Generales, aquélla estará administrada y representada por un “administrador provisional único”, que será designado en la escritura pública de constitución de la Corporación.

### **XI.3. Plan de Saneamiento con reducción de plantilla**

La Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, aprobó en su artículo 6 el Presupuesto del Ente público Radiotelevisión Española y los Presupuestos de las Sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión. Y la Disposición Adicional Trigésima Quinta de esta Ley señalaba que “la disposición efectiva de la subvención condicionada establecida en favor del Ente público RTVE en esta Ley de Presupuestos Generales del Estado estará supeditada a lo que se establezca en un Convenio con el Estado que suscribirá el Ente RTVE. El convenio regulará, en relación con dicho Ente y sus sociedades gestoras de los servicios públicos de radiodifusión y de televisión, las siguientes materias:

- a) Las medidas de racionalización de costes, de mejora de la productividad y de reorganización o reestructuración técnica de la explotación económica, los límites publicitarios adicionales a los previstos con carácter general en la Ley 25/1994, asumidos en el marco de la prestación del servicio público, los obje-



- tivos de la política de personal y las prioridades en la ejecución de tales objetivos y medidas.
- b) Los objetivos de política comercial, las previsiones de optimización de los ingresos y las medidas a implantar en el ejercicio para su consecución.
  - c) La cifra máxima de pérdidas, antes de subvenciones, en el año 2006 para el grupo consolidado de RTVE.
  - d) Elaboración de un modelo para la financiación del servicio público de la radio y la televisión de titularidad estatal, en concordancia con los criterios comunitarios establecidos sobre esta materia. Dicho modelo tendrá como objetivo definir e implantar un marco económico-financiero de alcance plurianual basado, fundamentalmente, en los siguientes principios:
    - 1. La adecuación de la estructura organizativa, central y territorial, así como de la organización de los medios y recursos materiales y humanos y de los modelos de programación, para conseguir una gestión eficaz y eficiente del servicio público.
    - 2. La racionalización de los gastos y la mejora de los ingresos.
    - 3. Los procedimientos de seguimiento y control del plan, así como sus mecanismos correctores.
  - e) Los criterios para la efectiva disposición de la subvención condicionada de acuerdo con los objetivos definidos en el convenio.
  - f) Efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.
  - g) Control por el Ministerio de Economía y Hacienda de la ejecución del convenio y de los resultados derivados de su aplicación y las medidas necesarias para asegurar su efectividad.

Dos. Una vez suscrito el convenio con el Estado, los presupuestos para 2006 aprobados en esta Ley para el Ente público RTVE y sus sociedades gestoras de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, deberán ser adaptados a lo estipulado en el mismo. Cuando dicha adaptación dé lugar a modificaciones o variaciones presupuestarias se estará a lo dispuesto para las mismas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”.

De modo que, pendiente todavía de la disposición efectiva de la subvención para el año 2006 (fijada inicialmente en 575 millones de euros), la RTVE presentó en febrero de 2006 un 'Plan de Saneamiento y Futuro', en aplicación del anterior mandato legal, reconociendo en primer lugar que la situación actual de RTVE "es insostenible" (la deuda acumulada hasta 2005 se cifra por la propia empresa en 7.551 millones de euros) y se puede agravar con la aparición de nuevos canales en abierto y el desarrollo de la TDT. Se añade, en segundo lugar, que el modelo organizativo de RTVE, procedente de la época en que actuaba como un monopolio, está fuera del marco competitivo actual y la futura aportación directa del Estado está sujeta a restricciones comunitarias.

El diagnóstico sobre la RTVE difiere poco del que aportaba el 'Plan Marco de Viabilidad' para 2002-2004. Se reitera que la actual estructura de RTVE es muy compleja y burocrática: una estructura fragmentada, que dificulta la coordinación, el control y la visión global; y duplicación de funciones en las diversas áreas. Se repite que la RTVE presenta importantes disfunciones organizativas, tanto dentro de las áreas como de coordinación entre ellas. Y la organización actual limita la capacidad de fijar responsabilidades: no existe un sistema de indicadores que permita medir objetivos por área; y el sistema de comités diluye la responsabilidad en la toma de decisiones.

Por otra parte, se advierte que la programación actual no optimiza los ingresos y existe una falta de participación del área comercial en la toma de decisiones acerca de la programación. Además, la estructura de costes de programación es elevada y no siempre justificada.

Otro de los mayores inconvenientes detectados hace referencia a las desconexiones territoriales de TVE, que tienen unos costes muy superiores a los de otras áreas de producción. Según la SEPI, el coste por hora de las desconexiones territoriales es de 460.000 euros, de los cuales 290.000 euros corresponden a gastos directos y los restantes a los indirectos, una cifra que no incluye los imputables a la producción nacional realizada en los centros de Cataluña y Canarias. Los 460.000 euros suponen nueve veces más que el coste medio de cada hora en TVE (estimado en 53.000 euros) y diez veces más que el coste de una hora de informativos<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> ABC, 02/03/2006.

En el caso de Radio Nacional de España, la superposición de emisiones regionales y locales con las radios autonómicas, provinciales y locales supone, según la SEPI, “un coste muy elevado en comparación con la mayoría de los referentes europeos”. Los costes operativos de la radio en España en relación al PIB son diez veces más altos que en Italia y tres veces más que en Francia. Sólo Alemania nos supera en este ratio.

Siguiendo el diagnóstico sobre la RTVE, el Plan sostiene que alguna producción propia es un ~30-50% menos eficiente que la externa. El Secretario General de RTVE, Jaime Gaitero, asegura que “producir una hora en TVE cuesta de media 53.000 euros, prácticamente el doble que en las privadas”<sup>250</sup>.

El ‘Plan de Saneamiento’ recuerda que casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con una oferta propia de televisión pública o están a punto de tenerla. Esta superposición en la presencia territorial, por parte de TVE y de las cadenas autonómicas, incrementa el coste de las emisiones regionales en España, en comparación con los principales referentes europeos. Los costes operativos de las televisiones públicas son del 0,16% del PIB en España frente al 0,02%-0,12% del PIB para operadores de otros países.

El ‘Plan de Saneamiento y Futuro’ se compromete a garantizar el servicio público ofrecido por la nueva Corporación RTVE. La oferta global de TVE supondrá el mantenimiento de la programación cultural predominante (~37% del total) y el incremento de informativos (del ~22% al ~27%) y de los espacios infantiles (del 4% al 12%).

El nuevo modelo “se basará en criterios de eficacia y eficiencia sostenible en el tiempo y garantizará la viabilidad futura de RTVE”, asegurando la coordinación entre áreas operativas claves, permitiendo la simplificación de la organización y la racionalización selectiva de costes, así como la viabilidad de un modelo mixto de financiación.

Se pone un acento especial en el ‘Área de Comercial’, calificada como “uno de los puntos clave de la sostenibilidad del modelo” y dimensionada para una previsión de 260.000 spots emitidos al año (aproximadamente, los que en 2004 emitieron Telecinco o Antena 3). Se prevé elevar del actual 3,3% hasta el 7%-

---

<sup>250</sup> EL PAÍS, 13/03/2006.

15% otros ingresos por la venta de productos (líneas de valor añadido, programas,...) y de canales.

La Corporación mantendrá “una estructura territorial eficiente y acorde con el modelo autonómico existente en España, una cobertura territorial extensa de captación de información y con emisión (desconexiones) desde todas las Comunidades Autónomas”. Se propone también optimizar la coordinación informativa entre emisoras centrales y territoriales y la gestión de medios.

Los aspectos básicos del ‘Plan de Saneamiento y Futuro’ serán negociados con los representantes sindicales, según declaran los responsables de RTVE y SEPI. En la nueva estructura y dimensión resultante del nuevo modelo organizativo, la plantilla objetivo se sitúa en 4.855 personas, de las que 3.220 pertenecerán a TVE, 1.148 a RNE y 487 a la Corporación, según la cifras adelantadas por la SEPI y RTVE el 10 de marzo de 2006. El Plan para reducir la plantilla incluirá “jubilaciones anticipadas en condiciones, coberturas y garantías económicamente dignas y socialmente aceptables”. También se contemplan “extinciones indemnizadas” para aquellos trabajadores que voluntariamente decidan abandonar RTVE.

La plantilla se cifraba en el momento de la presentación del Plan en 9.212 trabajadores, de los que 7.988 eran fijos, por lo que la reducción de trabajadores fijos se preveía alcanzara a 3.133 (39% del total).

Después de manifestaciones y de la huelga declarada por los sindicatos el 5 de abril, e inmediatamente después de la aprobación de la Ley de Reforma de la RTVE en el Congreso el 11 de mayo de 2006, la SEPI estableció la plantilla resultante en 5.170 trabajadores, elevando a 3.459 los de TVE, a 1.163 los de RNE y a 584 los del Centro Corporativo.

Televisión Española se estructurará en cuatro áreas:

1. Programación y Contenidos, organizada por canales (La Primera, La 2 y los temáticos, internacionales e interactivos) y por contenidos (ficción, entretenimiento, deportes y culturales), con sus respectivos responsables, que fijarán la parrilla de programas de cada uno de los canales y las características y contenidos de dichos programas.
2. Producción de informativos, responsable de los informativos diarios y no diarios. Tendrá una estructura más ágil y una Redacción común para todos los canales. Asume también la gestión de los Centros territoriales. Las subáreas

de Informativos serán las de Informativos diarios, Informativos no diarios, 24 Horas y la de Medios propios informativos.

Los Centros Territoriales (el Plan prevé mantener la estructura actual, con 16 Centros) estarán integrados en el Área de Informativos diarios, a fin de aprovechar al máximo la coordinación entre la información nacional y territorial. En el ámbito provincial habrá unidades informativas de apoyo a la estructura de los centros territoriales y las Redacciones de estos elaborarán las desconexiones informativas diarias y la información requerida para informativos nacionales, además de gestionar los medios ligeros y estudios.

3. Comercial, que contará con una unidad de marketing común y las ventas se organizarán por producto (de publicidad y de otros), simplificando su estructura y delimitando las funciones.
4. Medios, nueva área cuyo objetivo es asegurar la gestión integrada y eficiente de los medios de producción de TVE (salvo los ligeros afectos a informativos diarios). Mantendrá un contrato de mínimos anual con el área de Programación y Contenidos para maximizar la utilización de la capacidad disponible.

Radio Nacional de España se estructura en tres áreas, con una única Redacción que se coordinará con las redacciones territoriales:

1. Programación, responsable de la definición del modelo de la cadena, de la parrilla, del marketing y de la realización de programas. Habrá responsables por cada una de las cadenas: Radio 1, Radio Clásica, Radio 3 y Radio Exterior de España.
2. Producción de informativos, para Radio 1, Radio 5 y Radio Exterior de España, con una Redacción común especializada en áreas editoriales y equipos de edición para estas cadenas. También dependerán de Informativos las emisoras territoriales (18), que harán información regional para sus respectivas Comunidades Autónomas y suministrarán noticias a los informativos de ámbito estatal. Contarán con el apoyo de unidades informativas provinciales (35).
3. Medios, que será responsable de la gestión integrada y mantenimiento de los medios técnicos de producción de RNE y de la red técnica de distribución.

Se creará también una reducida Área Comercial, centrada en la potenciación de patrocinios y la explotación del sello discográfico.

El Plan prevé el cierre de Ràdio 4, que emite en catalán, y anular las desconexiones en Radio 5 Todo Noticias.

En resumen, la nueva programación de RTVE incrementará, según el Plan, la oferta de servicio público, con mayores niveles de cultura e información en TVE, y el complemento de una programación de RNE más centrada en la información. Su objetivo es “ofrecer un servicio público de calidad y obtener niveles de audiencia relevantes y sostenibles, gestionando eficientemente los costes de producción de los distintos géneros”.

Con ese fin, habrá una oferta atractiva en los géneros claves del servicio público (informativos, culturales, educativos y documentales) y se aumentará la competitividad con los operadores privados a través de un mayor volumen de entretenimiento, especialmente en sobremesa y tarde.

La Primera tendrá una vocación más comercial, que se reflejará en su programación más competitiva con los canales privados, en tanto que Las 2 se centrará más en el servicio público. Los canales temáticos completarán la oferta de servicio público.

Los sindicatos manifestaron desde el primer momento su desacuerdo con el ‘Plan de Saneamiento’ y acusaban al Gobierno, al que atribuían la responsabilidad del mismo, de cuatro errores capitales: “mantiene el sistema de gestión, no ha cumplido el informe de los Expertos, en el sistema de redefinición de los medios de comunicación no dicen la verdad y hay intereses en cadenas de la competencia”. Según Juan Manuel Hidalgo, presidente del Comité General Intercenros, “el mal de RTVE no son los costes sino la gestión”<sup>251</sup>.

A finales de mayo de 2006, los representantes de los trabajadores de RTVE no habían dado aún su visto bueno al Plan de Saneamiento y a la reducción de plantilla que llevaba implícita.

---

<sup>251</sup> LA RAZÓN, 20/04/2006.

#### XI.4. Limitación de la publicidad en la televisión pública

La limitación de la publicidad en las televisiones públicas ha sido uno de los ejes de los proyectos de reforma del viejo modelo de la radiodifusión pública en España, atiende la reclamación persistente de las televisiones privadas y es un supuesto congruente con la doctrina y experiencias europeas.

La propuesta de limitar la publicidad en las televisiones públicas tiene referentes 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 los años 2000, la presión de las televisiones comerciales en España para que se limitara la publicidad en las públicas ha ido creciendo. El ya referido informe de UTECA del año 2002 lamentaba que, “tras la adscripción de RTVE a SEPI, 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”. Y, de hecho, el ya visto Plan Marco para la Viabilidad de RTVE 2002-2004 señalaba 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”.

En esa situación, el informe de UTECA advertía también que, mientras las privadas tendían a incrementar precios, la televisión pública de España los bajaba. En conclusión, UTECA proponía que “TVE 1 comercialice sólo 6 minutos por hora natural y ninguno entre las 21 horas y las 24 horas; en TVE 2, únicamente 3 minutos por hora natural; y que las tarifas de TVE 1 y TVE 2 estén en consonancia con su audiencia con los precios del mercado”.

En octubre de 2005, cuando expiró el plazo para presentar recurso contra el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005, que permitiría a Canal Plus emitir en abierto con la marca ‘Cuatro’, Antena 3 y Telecinco decidieron no impugnar la decisión, tras hacerse pública oficiosamente la intención del Gobierno de limitar la publicidad en las televisiones públicas, más allá de las exi-

gencias que impone la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CE, conocida como de la ‘Televisión sin Fronteras’. Esta restricción se reflejaría, según aquel anuncio oficioso, en la Ley de Reforma de la RTVE, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, así como en la futura Ley General Audiovisual.

Las televisiones privadas reiteraron y concretaron, en noviembre de 2005, su petición al Gobierno para que la futura Ley General Audiovisual regulara la “organización, funcionamiento y disciplina” de las cadenas públicas de las Comunidades Autónomas, con el fin de acotar el margen de las mismas e imponerles igualmente limitaciones en la publicidad y otras restricciones que se van a aplicar a la RTVE<sup>252</sup>.

El borrador del Anteproyecto de Ley General Audiovisual, conocido en julio de 2005, establece, en su artículo 40 que “la participación en el mercado publicitario por parte de las entidades que tengan atribuida la gestión directa del servicio público de radio y televisión deberá regirse por el principio de transparencia y evitará los comportamientos que pudieran afectar indebidamente la competencia en dicho mercado. A estos efectos, sin menoscabo de su capacidad para integrarse en otros sistemas de autorregulación, dichas entidades deberán dotarse de un Código de Conducta Comercial, de conocimiento público, que desarrollará los principios enumerados en el párrafo anterior y garantizará el más perfecto cumplimiento de los principios inspiradores de las normas que limitan el ejercicio de la publicidad para la protección de los telespectadores y consumidores. El Estado y las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, determinarán mediante ley los órganos que velarán en cada caso por el cumplimiento de dicho Código”.

Y el mismo artículo añade en su apartado 2: “La legislación estatal y autonómica que regule la prestación del servicio público de televisión en el ámbito estatal, autonómico o local podrá ampliar las limitaciones previstas en la Ley 25/1994, a la emisión de publicidad televisiva por las entidades que presten dicho servicio”.

Por otra parte, el comentado informe del ‘Comité de Sabios’ apuntaba ya que “atendiendo tanto a la experiencia histórica como al consenso social generalizado, se hace necesario aminorar el actual peso relativo de la publicidad en el con-

---

<sup>252</sup> EXPANSIÓN, 15/11/2005.



junto de la financiación, para asegurar el alejamiento de una presión automática de los niveles concretos de audiencia sobre cada unidad de programación, fortaleciendo así su autonomía. En cualquier caso, esta exigencia, adoptada por muchas televisiones públicas europeas, ha de introducirse de forma gradual y acordada con todos los agentes del sector, pues su aplicación drástica desestabilizará el mercado publicitario televisivo, sometido ya a tensiones por la saturación de los tiempos de emisión disponibles”.

La propuesta concreta del informe de los ‘Sabios’ para las inserciones publicitarias en TVE fue “el descenso de la tasa máxima desde el actual 15%-20% al 10% de la emisión diaria total, con el límite añadido de 9 minutos en cada hora natural de reloj”. Según los ‘Sabios’, esta “inicial actuación de RTVE, si va acompañada de un cumplimiento de la regulación por los competidores privados, debe actuar como promotora de una regeneración integral del mercado publicitario, con subida general de la calidad de sus espacios y de sus tarifas”. El informe concreta que, en cualquier caso, “los ingresos publicitarios no deberían superar el techo del 40% del total anual presupuestado”.

Luego, el informe de los expertos preveía que el Gobierno tuviera en cuenta, a efectos de la financiación pública fijada en el Contrato-Programa, “el lucro cesante por las limitaciones en el tiempo dedicado a la emisión de espacios publicitarios, así como por los costes de producción ocasionados por esta menor saturación publicitaria” y, asimismo, “la pérdida de ingresos publicitarios por primar la calidad de las emisiones frente al mantenimiento generalizado de altos índices de audiencia”, así como “donaciones o descuentos en tarifas de espacios publicitarios institucionales y sociales” que la RTVE valoró en 12,5 millones de euros en 2003.

Finalmente, la recomendación de los ‘Sabios’ quedó reducida en la Ley de reforma de la RTVE a disponer (artículo 32, apartado 2) que el Contrato-Programa “deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”.

Por otra parte, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña, va en una línea similar y dedica un título específico (el VI) a “la publicidad, la televenta y el patrocinio”, dentro del cual el artículo 100, con el encabezamiento de “limitaciones a la presencia de contenidos publicitarios en el servicio público audiovisual de Cataluña”, dispone que “el tiempo dedicado a la emisión de contenidos publicitarios en el marco de la prestación del servicio

público audiovisual de Cataluña no puede exceder el 10% total diario de emisión. En cada una de las horas naturales del día, el tiempo de emisión dedicado a la publicidad, en todas sus formas, no puede sobrepasar los doce minutos. Asimismo, y respetando este límite, el tiempo dedicado a los contenidos publicitarios y de televenta, excluyendo los espacios de autopromoción, no puede sobrepasar los diez minutos en dicho periodo”. Finalmente, la emisión de obras cinematográficas de duración superior a noventa minutos sólo puede ser objeto de una interrupción publicitaria, mientras las de duración inferior no podrán interrumpirse.

Con el acertado título de “Publicidad en televisión, el fin de un ciclo”, el experto Eduardo Madinaveitia sostenía<sup>253</sup> que “la reducción del tiempo dedicado a publicidad podría convertir a la cadena pública (RTVE) en la más atractiva desde el punto de vista comercial, al poder ofrecer un bloque de mayor calidad. La posible eliminación de la publicidad convencional de La 2 ofrece múltiples posibilidades a la hora de buscar fórmulas diferenciadas y de calidad para la comunicación comercial de las empresas. Una consecuencia de esta reducción de oferta publicitaria puede ser una elevación adicional de los precios por encima de la tendencia”.

En general, Madinaveitia advierte que la revitalización de la TDT puede ser el elemento más determinante de los cambios que se avecinan. “Aunque éste sea un terreno abierto a múltiples hipótesis y en el que la experiencia anterior es desalentadora, si finalmente se pone en marcha un gran número de canales en abierto, los cambios pueden afectar muy seriamente al mercado publicitario. Uno de los primeros efectos, si alguno de los nuevos canales tiene la suficiente fuerza y consigue una parte apreciable de la audiencia, será la fragmentación creciente del mercado y la dificultad para conseguir coberturas altas, un objetivo de la mayor parte de las campañas publicitarias y que hasta ahora se conseguía en España con una gran facilidad”.

---

<sup>253</sup> Anuario de la Televisión 2006, editado por GECA. Págs. 254 y ss.

## **XII | NUEVOS OPERADORES EN EL MERCADO DE LA TELEVISIÓN**

A finales de 2005, la oferta de televisión en España experimentó un crecimiento importante cuando el Gobierno dio carta de naturaleza a dos nuevos canales analógicos en abierto (Cuatro y La Sexta) y concedió nuevos canales digitales a las cadenas privadas y pública que, con los que ya venían emitiendo, totalizan 20, de los que 13 eran nuevos y los siete restantes eran los iniciales de Veo TV y Net TV y los que venían repitiendo en digital, desde 2002, las emisiones analógicas de Televisión Española, Antena 3 y Tele 5, y, desde noviembre de 2005, el nuevo canal analógico en abierto Cuatro.

### **XII.1. *Cuatro*, la cadena en abierto de Sogecable**

La Resolución de 29 de julio de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dispuso la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 29 de julio de 2005, de modificación del contrato concesional con Sogecable, S. A., para la prestación del servicio público de televisión, que posibilitaba la emisión gratuita y en abierto del viejo canal de pago, explotado a partir de ahora con el nombre y la marca *Cuatro*. Y este acuerdo del Gobierno desencadenó inicialmente una respuesta muy crítica en el mercado de la televisión privada.

La entidad Sociedad de Televisión Canal Plus, S. A. (hoy Sogecable, S. A.) resultó adjudicataria en concurso público de una concesión administrativa para la prestación del servicio público de televisión en gestión indirecta por Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de agosto de 1989. El contrato concesional firmado con el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y la entidad adju-

dicataria el 3 de octubre de 1989, por un plazo de diez años, y renovado por el Gobierno en el acuerdo de 10 de marzo de 2000, Canal Plus "se compromete desde el comienzo oficial de sus emisiones a emitir durante seis horas en sistema abierto y el resto codificado hasta completar, en el plazo máximo de seis meses, las veinticuatro horas de programación ofrecida". Curiosamente, la modalidad de emisión a la que se comprometió la concesionaria (codificada) no aparece recogida en el régimen normativo aplicable a la concesión. Ni la Ley de Televisión Privada (10/1988, de 3 de mayo), ni el Plan Técnico Nacional de Televisión Privada (Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre), ni el Pliego de bases del concurso aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de enero de 1989 prevén nada al respecto.

El 22 de febrero de 2005, Sogecable, S. A. solicita al Ministro de Industria, Turismo y Comercio la modificación del contrato concesional de 3 de octubre de 1989, en lo referente a la supresión de la "limitación" (¿pero era limitación u obligación?) de emitir en abierto solamente seis horas diarias, arguyendo "razones de interés público y para restablecer el equilibrio económico del contrato, por ser todo ello de justicia".

Sogecable alegaba que se habían producido circunstancias que alteran las condiciones bajo las que se hizo la oferta inicial y la prórroga posterior de la concesión, y que se le han ocasionado perjuicios a los que no es ajena la Administración.

Las razones de interés público que esgrime Sogecable apuntan, en primer lugar, que la televisión de acceso condicional no puede ya prestarse hoy por ondas terrestres al ser las ofertas de televisión por satélite o por cable el sistema adecuado para dicho acceso condicional porque permiten acceder a muchos canales y servicios. Advierte, además, que el número de abonados a una televisión de acceso condicional para ver una sola programación disminuye a medida que se multiplican los canales en abierto a los que se puede acceder de forma libre y gratuita.

En segundo lugar, Sogecable sostiene que la limitación de emitir en abierto supone una utilización ineficiente de las frecuencias, impidiendo a la gran mayoría acceder a esa programación. Y para no provocar un cierto estupor, matiza enseguida: "lo que en su día tenía sentido, hoy se ha visto superado por la aparición de otros soportes tecnológicos que permiten desplegar una televisión de pago con oferta casi ilimitada de programas, por lo que el espectro radioeléctrico, que

constituye un bien escaso, debe servir de soporte para televisión en abierto, en aras de su utilización eficiente".

Pero, además, Sogecable considera que la Administración le "ha ocasionado un perjuicio que debe ser reparado, pues se han alterado las condiciones bajo las que se hizo la oferta". Se refiere a la autorización de nuevas modalidades de distribución, de hecho a partir de 1997, y especialmente en los últimos años, que han provocado "una disminución paulatina del número de abonados". Pero la concesionaria va más lejos al asegurar "la inexistencia de derechos e intereses de terceros a oponerse", puesto que lo que se intenta modificar es precisamente lo que diferencia –dice– a Canal Plus de los otros dos concesionarios privados, Antena 3 Televisión, S. A., y Gestevisión Telecinco, S. A. Y el vaticinio de Sogecable va más allá: "la incidencia en el mercado global de la publicidad es mínima, frente a la que pueda tener la multiplicación de canales "que se han puesto en pie al margen de los iniciales tres concesionarios de televisión privada. En cualquier caso, no cabría alegar un perjuicio por alteración de sus expectativas publicitarias, pues al hacer sus ofertas el escenario era un mercado de publicidad repartido entre tres concesionarios".

Los otros concesionarios aludidos evidenciaron enseguida que su visión del asunto era muy distinta. El 25 de febrero de 2005, Telecinco y Antena 3 TV presentan sendos escritos en el Ministerio de Industria advirtiendo que la modificación de las condiciones del contrato de Canal Plus les "afectaría gravemente en lo relativo a su posición actual en el mercado y a sus expectativas de negocio" y solicitando que se les tuviera por 'personadas' en el expediente.

Por otro lado, el mismo 25 de febrero y el 11 de marzo de 2005, respectivamente, las entidades Veo Televisión, S. A. y Sociedad Gestora de Televisión Net TV, S. A. piden la modificación de sus contratos concesionales con el Estado (que les habilitó como operadores de televisión digital terrestre) para que se les asignen transitoriamente frecuencias que les permitan emitir con tecnología analógica, alegando la necesidad de "no perturbar el pluralismo informativo y la igualdad de oportunidades de las empresas". Estas peticiones de Veo TV y Net TV fueron desestimadas por el Ministerio de Industria en comunicación del 19 de julio de 2005.

El 27 de junio de 2005, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI) inicia el expediente de modificación del contrato de Canal Plus y lo comunica a las entidades interesadas.

El 29 de junio se solicita del Servicio de Defensa de la Competencia informe sobre las posibles consecuencias que pudiera tener la modificación del contrato de Sogecable. El 11 de julio se envía propuesta de resolución a la Abogacía del Estado, que emite informe el 19 de julio siguiente.

El 12 de julio de 2005 se abrió el trámite de audiencia. Antena 3, Telecinco, Veo TV y Net TV presentan sus alegaciones el día 22. Sogecable, el 23.

El acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la modificación del contrato concesional con Sogecable, S. A. se produce el 29 de julio de 2005.

Los fundamentos de Derecho de este acuerdo iluminan en gran medida no sólo la posición de la Administración sino la tensión que la decisión desataba entre los distintos operadores privados de televisión. Hay una advertencia inicial importante: la competencia para modificar el contrato de concesión, siempre con base en razones de interés público, es exclusiva de la Administración, de ninguna manera un derecho del contratista. Y se reconoce que cualquier modificación del contrato de una de las tres concesionarias que acudieron al concurso de 20 de enero de 1989 puede afectar a los intereses legítimos del resto. El Gobierno descartó la acumulación de las peticiones de Veo TV y Net TV por entender que hay una diferencia fundamental entre las modificaciones del contrato que pretenden uno y otros. Las que plantean estas últimas afectan al propio pliego de bases que rigió la adjudicación, referido sólo a la TDT, y piden asignación de nuevas frecuencias para emitir en analógico. Caso muy distinto, señalan, al de Sogecable, que no incide en los bienes de dominio público objeto de la concesión ni afecta a las bases del concurso.

El Gobierno asentará su decisión, esencialmente, en la constatación del interés público por el que vela, según su entender, la operación: "resulta evidente que el interés público se va a ver beneficiado por el hecho de que todos los ciudadanos, sin necesidad de contraprestación económica, puedan tener libre acceso a los contenidos y la programación de otro canal de televisión". Sin necesidad de incrementar los bienes de dominio público (el espectro radioeléctrico, recurso escaso), se extiende el servicio público de televisión, aumenta el pluralismo y también la cultura y el entretenimiento, recalca el Gobierno.

Pero los 'afectados' recuerdan que cuando se adjudicó el contrato a Canal Plus se hizo en perjuicio de la oferta presentada por Univisión Canal 1, que había ofertado la explotación de un canal en abierto, y el informe de la Mesa de Contratación valoró positivamente en la oferta de Sogecable "la mejoría de las posibilidades de

acceso al mercado publicitario de los otros dos concesionarios". Sin embargo, echa mano del Tribunal Supremo que, al resolver la impugnación jurisdiccional presentada en su momento por Univisión Canal 1, sentenció el 22 de septiembre de 1997 que "para conseguir el equilibrio financiero y una diversificación de las fuentes de financiación del sistema español de televisión en su conjunto, la existencia de un canal financiado mediante el abono por suscripción constituye una alternativa que debe ser favorablemente evaluada".

Antena 3 TV y Telecinco advierten una evidente contradicción entre los argumentos utilizados en 1989 para avalar la adjudicación y los esgrimidos ahora para justificar la concurrencia de un interés público. Por su parte, la Administración responde a esas alegaciones de las otras cadenas privadas explicando, primero, que la adjudicación de 1989 se centró en el sistema de financiación y no en la forma codificada de emisión, de modo que "la decisión del Consejo de Ministros se basó en un criterio de oportunidad económica que garantizase el equilibrio financiero de los diferentes concesionarios... y en base a una situación coyuntural concreta que, como tal, es susceptible de cambiar en el transcurso del tiempo".

En segundo lugar, "el concepto de interés público –matiza la resolución oficial– no cambia con el tiempo aunque sí la forma de alcanzarlo". En 1989, en un mercado sin televisiones privadas y con unas fuentes de financiación sin definir en este nuevo contexto, "se consideró relevante diversificar las fuentes de financiación de los nuevos operadores". En definitiva, "se consideró que lo más importante era salvaguardar la viabilidad económica de los tres nuevos concesionario aunque para conseguirlo uno de ellos emitiera la mayor parte del tiempo de forma codificada y mediante contraprestación económica. En otras palabras, era más importante asegurar la existencia de las concesiones aunque fuera en detrimento de limitar la accesibilidad de algunas de ellas. En la actualidad, superado el problema de las fuentes de financiación, la salvaguarda del interés público ya no reside en la garantía de la continuidad sino en mejorar su accesibilidad permitiendo la emisión en abierto".

En tercer lugar, en el fundamento oficial de la modificación del contrato de Canal Plus se constata la evolución del sector de la televisión en España desde la aparición hace 15 años de las televisiones privadas. Entonces, "se dio prioridad –reconoce ahora la Administración– a la óptica de mercado frente a la alternativa de tomar como única prioridad el interés público, que hubiera dictado en principio la emisión en abierto de todos los canales en competencia. Como resultado, el mercado publicitario de la televisión de ámbito nacional quedó, en lo que al sector privado se refiere, en manos de dos contendientes".

Ese verdadero oligopolio ha sido fructífero para Antena 3 de Televisión, S. A. y Gestevisión Telecinco, S. A., que cerraron en 2004 el que era (con los datos conocidos hasta ese momento) el ejercicio más brillante en resultados de su historia (luego, superados en 2005 con creces). Coincidimos con el análisis oficial en que “es evidente que las cadenas privadas actuales han gozado del privilegio de una ventaja de situación derivada de un mercado imperfecto”.

Gestevisión Telecinco, S. A., líder en audiencia (22,1%) y con unos ingresos consolidados (incluyen a Publiespaña) de 789,8 millones de euros (un 22,8% más que el año anterior), obtuvo en 2004 un resultado récord de 215 millones de euros de beneficio neto (un 76% más que en 2003) y un EBITDA (beneficio bruto) sobre ventas del 40,5%, que es récord en Europa.

Antena 3 TV, S. A., por su parte, segunda en audiencia (20,8%), registró unos ingresos en 2004 de 769 millones de euros (incluyendo a Onda Cero y a Movie-Record), un 21,7% más que el año anterior, y un beneficio neto de 105 millones de euros, frente a unas pérdidas de 206 millones de euros en 2003.

En las anteriores cifras de ingresos fueron determinantes lógicamente los números de la publicidad televisiva: según Infoadex, Tele 5 obtuvo 778,2 millones de euros (un 20,7% más que en 2003) y Antena 3 TV alcanzó los 700,7 millones (un 25,7% más que el año anterior). Es oportuno recordar que en 2003 ambas cadenas habían disfrutado ya de notables crecimientos de sus ingresos publicitarios: 28,3% en el caso de Tele 5 y 24,3% en Antena 3, según Infoadex.

Hay otra información reveladora sobre los beneficios que el duopolio de facto ha aportado a las dos cadenas privadas que han venido emitiendo en abierto desde 1990: Gestevisión Telecinco, S. A. se revalorizó en Bolsa (donde comenzó a cotizar en junio de 2004) casi un 70% entre julio de 2004 y julio de 2005, mientras Antena 3 Televisión (que salió a Bolsa en octubre de 2003) lo hizo en casi un 45% en ese mismo periodo de un año.

Sobre los incontestables datos anteriores (que, no obstante, carecen de la perspectiva histórica necesaria para evaluar los resultados del negocio de la televisión privada en España desde 1990, cuyo balance no arroja en los 15 años ese saldo tan positivo, como se analiza en otra parte de este libro), el Gobierno cimentó en parte su decisión de aceptar la modificación del contrato de Canal Plus. Los brillantes resultados de estos últimos años permiten “encarar con optimismo el futuro en cuanto a volumen de actividad y beneficio económico”, y dejan expedita la vía de atención preferente al interés público posibilitando la



emisión gratuita y en abierto de los contenidos de las tres cadenas existentes hasta ahora. Es también de interés público “permitir aumentar la oferta de espacios publicitarios en televisión sin incremento de la saturación publicitaria, en beneficio de todos los actores”. Y tendría que haber añadido “y como medida para contener la inflación en el mercado de la publicidad”.

Pero la Administración, que tiene en exclusiva la prerrogativa de modificar el contrato concesional, como se dijo antes, no acepta como argumento, contra la pretensión de Sogecable, la alteración del equilibrio económico-financiero del contrato. La doctrina del Consejo de Estado es clara sobre este supuesto: el principio de riesgo y ventura es básico en la ejecución de todo contrato y la Administración no puede quedar supeditada a los intereses económicos de las empresas. El contratista o concesionario se beneficia de las ventajas de la actividad que desarrolla y se perjudica con las pérdidas que pudieran derivarse de su quehacer empresarial. No se dan en este caso los requisitos exigidos por la doctrina del ‘riesgo imprevisible’. Por tanto, la Administración es ajena a la suerte o desventura del concesionario. Y como Sogecable sostenía que la Administración había alterado las condiciones del contrato por la ingente cantidad de normas que habían aumentado el número de competidores (sobre todo, por cable y satélite), se trae además a colación la Ley de Televisión Privada, cuyo artículo 6, apartado 3, establece que la adjudicación de una nueva concesión no puede alegarse como alteración del equilibrio de las concesiones ya otorgadas.

En el caso de Sogecable, esta alegación carece de fundamento e incluso del menor atisbo de razón: la iniciativa más sólida que ha nacido en los últimos años, fruto de las nuevas disposiciones legales, ha surgido de esta propia compañía que extendió su actividad al mercado de la televisión de pago por satélite, y se convirtió así en “la principal competidora de sí misma”, como señala la Resolución de la SETSI. Y añade “que el escenario tecnológico o el marco normativo del sector audiovisual hayan sufrido cambios en los últimos años no implica que el Estado deba compensar a la concesionaria”.

El último pilar en el que el Gobierno apoya su decisión favorable a la pretensión de Sogecable radica en “nuevas necesidades vinculadas al interés general del tránsito a la Televisión Digital Terrestre”. Tras constatar el bloqueo que sufre la implantación de la TDT en España, el Gobierno aprobó el 30 de diciembre de 2004 un Plan de Impulso de la TDT que adelantó en dos años (de 2012 a 2010) la fecha prevista para el apagón analógico y cristalizó luego en la Ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Libe-

realización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, que pretende remover los obstáculos que se oponen al desarrollo de la TDT.

El Gobierno ve una oportunidad en la petición de Sogecable para promover, como medida adicional de impulso a la TDT, un canal digital al imponerle nuevas obligaciones a esta compañía en materia de contenidos con esta finalidad. De modo que el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005, al resolver la modificación del contrato de concesión de Sociedad de Televisión Canal +, S. A. (ahora Sogecable, S. A.), impone a ésta las siguientes condiciones y obligaciones adicionales:

- a) Deberá ofrecer una guía de programación interactiva en el canal digital (como se sabe, los concesionarios de televisión analógica de ámbito nacional están emitiendo en digital desde marzo de 2002 por disposición del Plan Técnico Nacional de la TDT de 1998).
- b) Deberá ofrecer en su canal digital, entre las 8 y las 24 horas, al menos el 20% de programación diferente de la emitida en analógico.
- c) Deberá desarrollar una campaña publicitaria durante al menos un año, desde el comienzo de sus emisiones en abierto, en horarios de máxima audiencia, encaminada a informar al público, en su canal analógico de su programación y servicios en el canal digital, con una invitación a los telespectadores a dotarse de los medios de acceso a la TDT.
- d) Deberá realizar el cese progresivo de las emisiones en analógico, de acuerdo con el Plan que acuerde la Administración con el sector.
- e) Deberá garantizar a los actuales abonados de Canal + una oferta de migración a su canal digital por satélite consistente en la posibilidad de acceder a esos contenidos respetando las condiciones de abono que tenían hasta ese momento.
- f) Deberá existir separación contable entre el negocio del servicio de difusión de televisión de pago y el de televisión en abierto de Sogecable.
- g) No podrá adquirir derechos de la primera ventana de explotación en abierto (sobre los que ya dispusiere en cualquier ventana de pago) de películas y series producidas por los Grandes Estudios. Sólo si transcurridos tres meses desde que los contenidos estuvieran disponibles para la compra de la citada

ventana, ningún otro operador los hubiera adquirido, podría Sogecable acceder a los mismos.

- h) Condiciones similares a las anteriores se exigirán para los partidos de fútbol de Liga y Copa del Rey desde la temporada 2006/2007 hasta la 2008/2009 sobre los que disponga de derechos en exclusiva, que no podrá explotar en abierto.
- i) Estas condiciones establecidas a la concesionaria se deben entender aplicables a todos los contratos efectuados por la misma con sus proveedores de contenidos desde el 1 de julio de 2005.

Por último, afianza para el Gobierno la decisión de modificar el contrato de Sogecable el informe del Servicio de Defensa de la Competencia que avala el acuerdo por entender que “no constituye una operación de concentración empresarial”. Añade que “no se trata de un acuerdo entre empresas, ni un abuso de posición de dominio, ni un supuesto de infracción de la Ley de Competencia Desleal que afecte a la competencia y al interés público”.

En cuanto a los efectos sobre terceros, ante alegaciones formuladas por los interesados en este ámbito, la Administración recuerda, primero, que ni la norma ni el pliego de condiciones que sirvió de base a la adjudicación de las concesiones exigían que la programación debiera ser codificada, de modo que el tercer concesionario podría haber sido un operador que emitiera en abierto. Y, segundo, que “en ninguna cláusula contractual o norma, el Estado se compromete a garantizar un determinado nivel de ingresos a Antena 3 y Telecinco, ni se declara que la fuente de ingresos publicitarios esté legal o contractualmente limitada a unos pocos, entre otras cosas porque sería ilegal y atentaría contra el principio de libre competencia en igualdad”.

A finales de octubre de 2005, cuando expiró el plazo para presentar recurso contra el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005, Antena 3 y Telecinco decidieron no impugnar la decisión, tras hacerse pública oficiosamente la intención del Gobierno de limitar la publicidad en las televisiones públicas, más allá de las exigencias que impone la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CE, conocida como de la ‘Televisión sin Fronteras’, y modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. Esta restricción se reflejaría en la Ley de Reforma de la RTVE, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, así como en la futura Ley General Audiovisual.

Sogecable anunciaba y se marcaba como objetivo de la nueva *Cuatro*, una semana antes del comienzo de sus emisiones (7 de noviembre de 2005) alcanzar una audiencia media entre el 5 y el 6% en 2005, entre el 7 y el 8% en 2006 y lograr beneficios de explotación en 2007.

## XII.2. La Sexta, la cadena de productoras independientes

El 25 de noviembre de 2005, el Gobierno adjudicó a la sociedad “Gestora de Inversiones Audiovisuales, La Sexta, S. A.” los dos canales digitales que había sacado a concurso público el 29 de julio anterior, asignación que la habilitaba adicionalmente “de manera transitoria, hasta que se produzca el cese de las emisiones en analógico, a prestar el servicio público de televisión terrestre mediante la explotación del canal analógico de cobertura estatal incorporado al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada” por el Real Decreto 946/2005, de 29 de julio.

En la misma fecha, de 29 de julio de 2005, en la que el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo de modificación del contrato concesional con Sogecable, S. A. para la prestación del servicio público de televisión, que permitiría a Canal Plus emitir en abierto las 24 horas del día, el Gobierno dio también luz verde al pliego de bases administrativas particulares y de prescripciones técnicas por el que ha de regirse el concurso público para la adjudicación de una concesión para la explotación del servicio público de la televisión en régimen de emisión en abierto y convocaba el correspondiente concurso.

Suprimida por la Ley 10/2005, de 14 de junio, la limitación legal que existía de tres concesiones de televisión privada terrestre analógica, esta nueva decisión (el cuarto operador privado) la enmarca el Gobierno, como la apertura de Canal Plus, en sus iniciativas de impulso a la Televisión Digital Terrestre.

El 15 de octubre de 2005 concluyó el plazo de presentación de ofertas y concurrieron las dos siguientes: Gestora de Inversiones Audiovisuales, La Sexta, S. A., constituida por el Grupo Audiovisual de Medios de Producción (GAMP) y Televisa, por un lado; y la compañía Kiss Media, por otro. La propuesta de GAMP y Televisa (que aporta el 40% del capital) pretendía poner en marcha ‘La Sexta’ como alternativa a los canales ya existentes. En GAMP están presentes el Grupo Arbol-Globomedia (40%), Mediapro (38%), Drive (10%), El Terrat (7%) y Bainet (5%).

El Consejo de Ministros que, por el Real Decreto de 29 de julio citado, había incorporado al Plan Técnico Nacional de Televisión Privada un nuevo canal analógico, acordó el 25 de noviembre de 2005 adjudicar la concesión licitada a Gestora de Inversiones Audiovisuales, La Sexta, S. A.

La concesión se otorga por un plazo de diez años, renovables, y el ámbito geográfico se extiende a todo el territorio nacional; no obstante, la cobertura total estimada del canal analógico de televisión es de un 70% de la totalidad de la población, de acuerdo con las características técnicas fijadas para las estaciones emisoras o reemisoras previstas para la cobertura de las localidades que se indican en el Plan Técnico Nacional.

La prestación del servicio de televisión terrestre mediante el nuevo canal analógico deberá iniciarse en el plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la concesión, con una cobertura mínima que represente el 20% de la población incluida en la cobertura total estimada (que, como se ha dicho, es del 70% de la población total). Es decir, cuando arrancara el nuevo canal analógico debía llegar a más de 5,5 millones de habitantes. El Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, señalaba expresamente que la prestación del servicio de televisión terrestre del nuevo canal analógico “deberá iniciarse en las localidades de Madrid y Barcelona en el plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la concesión”.

El calendario oficial apuntaba las siguientes coberturas exigibles en la prestación del este servicio de televisión:

- Con tecnología analógica, el 40% de la población incluida en la cobertura total estimada del canal analógico, antes del plazo de un año desde la adjudicación de la concesión.
- Con tecnología digital, el 80% de la población nacional antes del plazo de un año; el 90% antes del 31 de diciembre de 2008; y el 95% antes del 3 de abril de 2010.

Se imponen además otras obligaciones relacionadas con el servicio de TDT: el concesionario debe asegurarse que los servicios puedan ser recibidos y visualizados en los equipos terminales de TDT que dispongan de interfaces abiertos, compatibles y que permitan la interoperabilidad; deberá suministrar información necesaria para la elaboración e implantación de la Guía Electrónica de Programación; y deberá introducir en el primer año de emisión aplicaciones y servicios interactivos en sus canales digitales.

La adjudicación de los canales digitales y analógicos a *La Sexta* no obtuvo tampoco una respuesta pacífica. Las compañías Veo Televisión, S. A. (participada por Unedisa y Recoletos) y Net TV, S. A. (grupo Vocento), titulares de licencia para la televisión digital terrestre, habían intentado sin éxito obtener autorización para emitir en analógico transitoriamente (llegando como máximo al 50% de la población) si el Gobierno iba a permitir a Sogecable, S. A. abrir la emisión de Canal Plus en nombre del pluralismo y los demás argumentos ya explicados. Más asistidos por la razón se consideraban Veo TV y Net TV si el Gobierno iba a permitir al adjudicatario de nuevos canales digitales de TDT que emitiera en analógico hasta el momento del ‘apagón’.

Así, el diario editado por Unedisa tronaba el 26 de noviembre: “El Gobierno asigna a *La Sexta* el espacio analógico de TV que denegó a *EL Mundo*”. En la información publicada, se recordaba que “la petición de Veo TV se amparaba, entre otros muchos puntos, en el principio de neutralidad tecnológica defendido por Erkki Liikanen (ex comisario europeo encargado de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías), según el cual las limitaciones tecnológicas no pueden constreñir el derecho de un operador a prestar sus servicios y a que sean recibidos por los ciudadanos”.

Por otro lado, el empresario asturiano Blas Herrero, dueño de la compañía Kiss Media, que optaba también a los canales asignados a *La Sexta*, anunció que recurriría la concesión por entender que había favorecido a una “sociedad extranjera” y a productoras que ya están implantadas en el sector.

El Gobierno defendió su decisión entendiendo que la concesión se había hecho a la oferta “más solvente”, lo que era “incuestionable por su amplia experiencia en medios audiovisuales”. El propio ministro de Industria reconoció que la bicapitalidad de la sede del nuevo canal (Madrid y Barcelona) también se había tenido en cuenta en la adjudicación. El subrayado más grueso a estas palabras se lo ponía Mediapro, uno de los socios de la adjudicataria, al anunciar que *La Sexta* estaría ubicada en las instalaciones de esta productora en Esplugues de Llobregat (Barcelona). “*La Sexta* será pues el primer canal de ámbito estatal con sede en Cataluña. Mediapro ve cumplido de esta manera uno de los objetivos de su proyecto”, decía en su web.

*La Sexta* informó a primeros de diciembre de 2005 que, en efecto, tendría bicapitalidad, con sede social, centro emisor y centro de continuidad en Barcelona, y área de programación, dirección comercial y servicios informativos en Madrid.

Emilio Aragón, nombrado presidente de *La Sexta*, abogaba por una “cadena de vanguardia, innovadora y creativa” y sostenía que no sería “un modelo de competencia sino de complementariedad y, por lo tanto, podrá coexistir con las cadenas actuales”.

La compañía Gestora de Inversiones Audiovisuales, *La Sexta*, S. A. anunciaba que comenzaría sus emisiones en pruebas el 16 de diciembre en Madrid y Barcelona, que invertiría en los cuatro primeros años 492 millones de euros y que esperaba ser rentable en 2010 con una cuota de audiencia del 7%. Se comprometía a seguir las recomendaciones del “Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia”, y a garantizar la pluralidad elaborando un código deontológico para este fin.

Realmente, comenzó sus emisiones el 27 de marzo de 2006 y en esa fecha su señal analógica llegaba sólo a 12 ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Toledo, Guadalajara, Vitoria, Orense y Elda), mientras por TDT tenía una cobertura casi general. Durante los primeros meses de emisión *La Sexta* acometió un ambicioso plan de ‘antenización’ de su señal por las principales ciudades y sufrió múltiples problemas de espectro radioeléctrico (falta de asignación de frecuencias, en unos casos, e interferencias de televisiones locales en muchos puntos de la geografía española, en otros).

La participación en *La Sexta* de cinco productoras independientes “conlleva una política de apoyo al sector con la creación de un modelo de coproducción de contenidos según el cual los derechos serían compartidos entre la cadena de televisión y los productores”, asegura la cadena.

Sin embargo, las otras cadenas privadas de televisión no ocultaban su preocupación por la llegada al mercado de *La Sexta*, y no tanto por la cuota que pueda disputar sino por la amenaza al modelo de negocio de estas televisiones que implica. Como se sabe, son producciones de compañías accionistas de *La Sexta* (como Globomedia, Mediapro, El Terrat, etc.) las que integran franjas importantes de las parrillas de Antena 3 y Telecinco, con series como *Los Serrano*, *Aída*, *Siete vidas*, *Compañeros*,... y programas como *Caiga quien caiga* y *Buenafuente*. TVE tampoco es ajena a esta situación, puesto que en los últimos tiempos había estrechado su relación con Globomedia (‘59 segundos’, por ejemplo). La relación de estas productoras con Antenas 3 y Telecinco sería más difícil en el futuro, puesto que implica un conocimiento de los planes y estrategias de programación de las cadenas, que sería insostenible entre empresas que compiten en un mercado tan duro y complejo como el audiovisual.

En abril de 2006, Tele 5 consideraba que “Cuatro y La Sexta no son competencia directa de Telecinco; competirán entre ellos, con La 2, las autonómicas y otros medios de comunicación”, según Giuseppe Tringali, consejero delegado de Publicidad. Y añadía que la fragmentación de audiencias puede ser ventajosa para Telecinco, ya que hay anunciantes que quieren llegar masivamente a los telespectadores y eso favorece al líder”<sup>254</sup>.

Sin embargo, cuando a finales de marzo de 2006 se conoció que *La Sexta* había adquirido los derechos de retransmisión del Campeonato Mundial de Fútbol (por unos 100 millones de euros y sin poder garantizar la cobertura legal exigible en España como acontecimiento de ‘interés general’), que se disputaría en junio-julio de dicho año, la cotización bursátil de Telecinco y de Antena 3 cayeron, si bien levemente.

En mayo de 2006, *La Sexta* ultimaba la entrada en su capital de nuevos socios (un fondo de inversión y una caja de ahorros), que podrían asumir hasta un 15% de aquél. La meta, según el consejero delegado de la cadena, José Miguel Contreras, es “conseguir un accionariado estable para los próximos 5-10 años, que no nos dé ningún tipo de problema”<sup>255</sup>.

*La Sexta* se proponía alcanzar su primer punto de audiencia antes de que empezara el Mundial de fútbol y alcanzar el equilibrio presupuestario en 2010 con un 7% de cuota de pantalla. En vísperas del Mundial de fútbol, el anuncio de que *La Sexta* había acordado con Sogecable la cesión derechos de ese gran acontecimiento deportivo, compartiendo en abierto con Cuatro los partidos de ‘interés general’, desató de nuevo las hostilidades entre los operadores televisivos. Telecinco y Antena 3 anunciaron que iniciarían contra ese acuerdo “acciones legales en defensa de sus intereses”, puesto que, al poner en el mercado esos derechos, no se había respetado el régimen de pública concurrencia que exige la ley. Estas acciones no prosperaron.

---

<sup>254</sup> EXPANSIÓN, 6/04/2006.

<sup>255</sup> CINCO DÍAS, 16/05/2006.



### XII.3. Nuevos canales para impulsar la TDT

El Consejo de Ministros adoptó el 25 de noviembre de 2005 el acuerdo por el que “se amplía con canales digitales adicionales el contenido de las concesiones de las sociedades que gestionan el servicio público de televisión terrestre de ámbito estatal y por el que se asignan los canales que forman parte de los múltiples digitales en redes de frecuencia única”.

El Gobierno cumplía así su plan de impulso a la TDT, articulado en la Ley 10/2005, y específicamente lo establecido en la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre.

Se concedieron 20 canales digitales, de los que 13 serán nuevos y los siete restantes son (con nueva frecuencia) los iniciales de Veo TV y Net TV y los que venían repitiendo en digital, desde 2002, las emisiones analógicas de Televisión Española, Antena 3 y Tele 5, y, desde noviembre de 2005, el nuevo canal analógico en abierto Cuatro. Los nuevos canales van a aprovechar el espacio radioeléctrico que dejó libre la fracasada plataforma ‘Quiero TV’.

De estos nuevos canales, tres adicionales se asignaron a RTVE, dos a Tele 5, dos a Antena 3, dos a Cuatro y dos a La Sexta (que obtuvo además uno analógico), y uno más a Veo TV y a Net TV.

Como los sucesivos Gobiernos de España se han habituado, desde 1989, a conceder las licencias de televisión con carácter gratuito, se descartó la subasta para el reparto de estos canales, con la intención de reforzar a los operadores actuales. El Gobierno entendía que esta decisión favorecerá el desarrollo de la TDT en nuestro país.

El 30 de noviembre de 2005 empezaron sus emisiones los nuevos canales:

RTVE, con el Canal 24H, Teledeporte y un tercero que compartirán Clan TV (infantil) y el dedicado a los 50 años de TVE; Tele 5, con T5 Sport y T5 Estrellas dedicado a las series de ficción y al cine; Antena 3, con Antena Nexo, para los más jóvenes, y Antena Nova, de ocio y estilo de vida para el público femenino; Cuatro, con CNN+ y el musical 40 Latino; Net TV, con Fly Music; y Veo TV, con un segundo canal especializado en información.

Los canales se agruparon en paquetes de cuatro, que es la capacidad de un canal múltiple digital o múltiplex. RTVE gestiona un múltiplex completo, el único que permitirá desconexiones territoriales (utilizando los canales radioeléctricos del 57 al 65), y tendrá un canal más, el nº 1, en el múltiplex digital de frecuencia única (canal radioeléctrico 66) que comparte con los dos canales de Veo TV y uno de Net TV. Los tres canales de Tele 5 estarán en el múltiplex del 68, que se completa con el otro de Net TV. Los tres canales de Antena 3, en el múltiplex del 69, completado con un canal de La Sexta. Los tres de Sogecable en el múltiplex del 67, que se completa con el otro canal de La Sexta.

Cuando el 3 de abril de 2010 se produzca el ‘apagón’ analógico, cada uno de los actuales operadores de televisión tendrá derecho a un canal múltiple digital completo (cuatro canales de televisión). RTVE dispondrá de dos múltiplex.

Por lo tanto, en 2010 podría haber hasta 32 canales de televisión digital de ámbito estatal gratuitos. A los que habría que añadir ocho canales de ámbito autonómico y, en cada punto de nuestra geografía, al menos cuatro más de ámbito local.

A todo ello, se sumará la oferta de televisión por cable, satélite, los novedosos canales por ondas de televisión comunitaria (sin publicidad para entidades sin fines de lucro) y los de televisión de proximidad (sin publicidad para grupos de interés cultural), la televisión accesible por ADSL e Internet y la televisión móvil que se captará en los terminales de telefonía y servicios móviles.

### **XIII | LA LEGISLACIÓN AUDIOVISUAL QUE VIENE**

En julio de 2005, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio había elaborado ya el borrador del anteproyecto de Ley General Audiovisual, que habría de poner en orden y actualizar la vieja y dispersa legislación que desde 1980 (Ley 4/1980, que aprueba el Estatuto de Radio y Televisión) ha regulado la televisión en España. En mayo de 2006, el anteproyecto no había recibido aún la luz verde del Consejo de Ministros.

La adaptación del ordenamiento jurídico a las nuevas formas y modalidades de televisión ha venido produciendo normas específicas para cada ámbito, modo de gestión o tecnología, conformando un sistema legal complejo y, con frecuencia, de difícil comprensión y aplicación. Además, la normativa se ha quedado obsoleta y no responde a la problemática actual del sector audiovisual, que debe afrontar el reto de la digitalización y de la convergencia de tecnologías y mercados.

Elaborar una Ley General Audiovisual que refunda las normas vigentes, las adapte al nuevo contexto tecnológico y social y regule con carácter básico el régimen jurídico de la radio y la televisión es una demanda unánime tanto de los agentes del sector como de los principales partidos políticos, según admite la propia Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley citado, que establece las bases de la legislación audiovisual, debiendo el Estado y las Comunidades Autónomas proceder a su desarrollo y ejecución, y deja para una ley específica (ya aprobada y analizada antes) la regulación del servicio público de titularidad estatal y su encomienda a la Corporación RTVE. Igualmente, la creación de la autoridad reguladora independiente estatal y la delimitación de sus competencias se deja para otra Ley específica.

Aunque una disposición adicional de la Ley General Audiovisual prevé modificar puntualmente algunos artículos de la Ley 25/1994 (transposición al Dere-

cho español de la Directiva comunitaria “Televisión sin Fronteras”, que regula temas como la emisión de publicidad o las cuotas de programas europeos), la nueva Ley no incorpora en su texto esta norma, al estar previsto que la Directiva sea modificada en breve.

Por tanto, cuando se apruebe la Ley General Audiovisual, la normativa básica del sector pasará a estar compuesta únicamente por esta Ley, por la citada Ley 25/1994, modificada, junto a las leyes que regulan la radio y televisión de titularidad estatal y el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales.

### Ley básica de radio y televisión

La nueva Ley General Audiovisual será la ley básica de radio, televisión y servicios conexos, para medios públicos y privados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.27<sup>a</sup> de la Constitución, y será desarrollada por el Gobierno y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La radio y televisión serán, a partir de la aprobación de la nueva Ley, servicios que se prestan en régimen de competencia mediante habilitación por ley para difundir televisión pública por ondas terrestres de cualquier cobertura; licencia otorgada por concurso público para difundir televisión privada por ondas terrestres; o notificación previa para los casos de la televisión por satélite y por cable.

El Estado será competente para la televisión terrestre de ámbito estatal, por satélite y por cable cuya cobertura se extienda a más de una comunidad autónoma. Las Comunidades Autónomas serán competentes para la televisión terrestre y por cable que no exceda su ámbito territorial.

Una de las grandes novedades respecto a la ley 4/1980, es que el servicio público de radio y televisión puede ser de titularidad estatal, autonómica o local, en función de su ámbito de prestación. Corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales acordar, en sus respectivos ámbitos territoriales, la prestación del servicio público de radio y televisión en régimen de gestión directa. La televisión sólo será ‘servicio público esencial’ si lo prestan entidades públicas habilitadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o los municipios.

Por su parte, la televisión privada quedará sujeta a obligaciones públicas (continuidad y calidad del servicio, emisión de comunicados oficiales, etc.), a los

principios inspiradores de la programación (son los mismos –y ampliados– que los recogidos en la Ley 4/1980, como: respeto de los valores constitucionales, veracidad de la información, pluralismo, protección de la infancia y juventud, honor, consumidores, etc.), y a las normas de la Ley 25/1994 de Televisión sin Fronteras. Se vinculan con la Administración otorgante de la licencia de televisión mediante la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales pueden imponer obligaciones de servicio público a los operadores privados autonómicos o locales si no existe ninguna entidad pública de televisión en su ámbito. El servicio público impuesto a las entidades privadas deberá ser compensado (coste neto) por la Administración correspondiente y controlado por el Parlamento autonómico o el Pleno de la Corporación Local (u órgano público local creado para la televisión pública local de varios municipios de una misma demarcación), que aprobará las cuentas anuales del operador (por imposición de obligaciones de servicio público), sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas u órgano equivalente.

Los Servicios Conexos se prestan mediante notificación previa a la autoridad audiovisual (Estado, Comunidades Autónomas), y abarcan contenidos de los servicios de Teletexto, Guía Electrónica de Programación (EPG), y cualquier otro servicio de texto, datos, sonidos e imágenes en combinación con el servicio de radio o televisión, y siempre que no tengan la calificación jurídica de ‘Servicio de la Sociedad de la Información’. Se les aplica las mismas obligaciones, principios y normas sobre publicidad y protección de menores que a la programación de televisión privada.

Las licencias de televisión se otorgarían para un plazo de 10 años renovables en dos ocasiones por períodos de otros diez (por tanto, un máximo de 30 años en total para las concesiones de televisión privada). Cuando se haya agotado la posibilidad de renovación, la Administración competente convocará un nuevo concurso público para adjudicar las licencias que hayan quedado libres.

Otra novedad de gran alcance en la nueva Ley es la que permite la transmisión de una licencia de televisión, con el solo requisito de la autorización previa.

Los Ayuntamientos podrán proponer condiciones para los adjudicatarios de la televisión local privada de su demarcación. Esa propuesta podrá ser rechazada por la autoridad autonómica. Los Ayuntamientos deberán emitir un informe previo a la adjudicación de licencias.

Todas las licencias de televisión de un mismo ámbito de cobertura deberán ofrecerse en concurso público de forma simultánea. Las licencias de televisión local sólo habilitarán para la difusión de un único canal de televisión.

Las Comunidades Autónomas pueden reservar en los concursos de cada demarcación local una licencia para 'televisión comunitaria', la prestada por una entidad privada sin fines de lucro que ofrece una programación que atiende las necesidades sociales, culturales y de comunicación de comunidades y grupos sociales de ámbito local. Las licencias, otorgadas por las Comunidades Autónomas, son por cinco años renovables, y se pueden transmitir. La televisión comunitaria no puede emitir publicidad ni televenta pero sí admite patrocinio. Deberá emitir siempre en abierto, y el 50% de su programación debe ser original y de producción propia. Debe incluir en su programación 'ventanas de emisión', entendidas como espacios de tiempo cedidos a otras entidades sin fines de lucro (previa notificación), y que no podrán exceder de la cuarta parte del tiempo de emisión diario de la televisión comunitaria.

Por otra parte, la Ley contempla la 'televisión de proximidad', la prestada por una entidad sin fines de lucro que ofrece una programación no comercial en abierto que atiende a pequeñas comunidades en razón de un interés cultural, escolar, étnico o social. Este servicio utiliza emisiones de baja potencia en frecuencias no útiles para servicios comerciales. El Gobierno fijará por Reglamento todos los requisitos y condiciones para obtener las licencias, que otorgarán las Comunidades Autónomas.

Las televisiones de cobertura estatal o autonómica no podrán hacer desconexiones territoriales durante más de dos horas al día en los horarios de máxima audiencia.

### **El servicio público de televisión**

En cuanto a las normas generales sobre el servicio público de televisión, la futura Ley General Audiovisual establecerá como objeto de éste:

- Producir, editar y difundir canales de televisión, y servicios conexos, con programaciones diversas de todo género para todo público en canales generalistas y temáticos en abierto u (otra novedad) codificados.
- Satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento.

- Difundir la identidad y diversidad cultural.
- Promover la Sociedad de la información.
- Promover el pluralismo, participación y valores constitucionales garantizando el acceso de grupos sociales y políticos significativos.

La función de servicio público se define sustancialmente en los términos de la normativa vigente.

Las entidades de televisión pública no podrán transferir la gestión que tienen encomendada, pero podrán contratar con terceros la retransmisión o difusión de sus canales de TV y servicios conexos en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. No podrán ser titulares ni participar en sociedades titulares de licencias de difusión de televisión por ondas terrestres, pero sí desarrollar otras actividades no vinculadas al cumplimiento de su función de servicio público (como producir programas y programaciones para otros canales de televisión), siempre que sean acordes con su objeto social, no interfieran en su función pública y lleven contabilidad con separación de cuentas.

Se puede prestar el servicio público de televisión por cualquier medio tecnológico de difusión (no sólo por ondas terrestres).

La Ley General Audiovisual subrayará la importancia de garantizar el derecho de acceso, reservándose dentro de la programación espacios específicos para grupos sociales y políticos significativos.

Por otro lado, serán las leyes que regulen la televisión pública en sus respectivos ámbitos las que establezcan el régimen de financiación de esas entidades. Las compensaciones por servicio público no podrán ser superiores al coste neto del servicio público prestado, siendo el coste neto la diferencia entre los costes de cada entidad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones. Y, como se ha visto en un capítulo anterior, se podrán ampliar las limitaciones de emisión de publicidad en la televisiones públicas estatal, autonómicas y locales.

Además, las entidades de televisión pública deberán dotarse de un Código de Conducta Comercial, que asegure el principio de transparencia en la actuación y la competencia leal.

El mandato de los miembros del Consejo de Administración de las televisiones públicas será independiente de las convocatorias electorales.

La Ley posibilitará la celebración de convenios de colaboración entre televisiones públicas para emisión ocasional en cadena, recepción de servicios internacionales de noticias y transmisiones, adquisición conjunta de derechos de emisión o retransmisión, coproducción de contenidos, intercambios de programas y servicios o para la cesión temporal de medios y equipos.

Un capítulo importante de la Ley es el dedicado a las limitaciones a la titularidad. Ninguna persona titular de una licencia de televisión (o que tenga un 5% o más de su capital social) puede ser titular de otra licencia (o tener una participación del 5% o más) en los siguientes supuestos:

- ámbito estatal: si tiene o participa en más de cuatro canales de televisión.
- ámbito autonómico: si suma o participa en más del 50% de los canales de televisión privada de esa cobertura.
- ámbito local: en todo caso.

Ninguna persona puede tener simultáneamente una licencia de televisión estatal, una autonómica y otra local si coinciden en un mismo punto de recepción.

### **Salvaguarda del pluralismo**

Las Comunidades Autónomas podrán imponer obligaciones de garantía del pluralismo a las televisiones con oferta multicanal (cable, especialmente) cuya audiencia supere el 30% de la población de su cobertura. Esas obligaciones podrán consistir en la imposición de emisión de canales independientes, apertura de ventanas independientes o la constitución de un órgano de control externo garante de la pluralidad.

Las televisiones multicanal, con una oferta de más de 20 canales de televisión, garantizarán al menos el 30% para canales independientes, y deberá incluir la difusión de canales de televisión pública de su ámbito. Si el operador multicanal oferta uno o varios de información debe haber otro canal independiente de información. Las relaciones mercantiles entre los distintos operadores se efectúan bajo el principio de libertad de pacto.



Las televisiones estatales y autonómicas, públicas o privadas, deben emitir producciones con opciones lingüísticas dobladas en castellano y en la otra lengua cooficial del territorio. El 25% del tiempo de emisión de programas de ficción, animación o documentales deberá tener la opción lingüística.

El Gobierno podrá regular el acceso a los servicios conexos y adicionales interactivos, y podrá establecer limitaciones de contenidos de los Servicios de la Sociedad de la Información directamente accesibles desde el servicio de televisión.

Las EPG (Guías Electrónicas de Programación) deberán ofrecer un procedimiento de acceso sencillo y deberá permitir que los usuarios ordenen los canales de televisión según sus preferencias. La EPG deberá incluir todas las televisiones con el mismo ámbito de cobertura. La EPG se presentará en la lengua propia de las Comunidades Autónomas. Se asegura la protección de menores en servicios de EPG, tanto si es proporcionada por la propia televisión o por un tercero.

Uno de los grandes avances de la nueva Ley General Audiovisual se centrará en la garantía de accesibilidad. Las televisiones estatales y autonómicas, públicas y privadas, estarán obligadas a ofrecer una parte significativa de sus contenidos con sistemas de subtítulo, lenguaje de signos y audiodescripción.

El Estado y las Comunidades Autónomas regularán mediante Ley las obligaciones de accesibilidad para personas con discapacidad auditiva o visual, y establecerán un régimen transitorio para la implantación progresiva de esos sistemas de ayuda.

Las autoridades audiovisuales competentes impulsarán la constitución voluntaria de archivos comunes de acceso libre para todas las televisiones para utilizar materiales necesarios para incluir los sistemas de ayuda a la accesibilidad.

Para la televisión pública estatal se establece un calendario a cumplir a 31 de diciembre de cada año, a partir de la aprobación de la Ley. Se computa sobre el tiempo total de emisión, excluidos los tiempos de publicidad y teletienda:

La subtitulación para sordos alcanzará el primer año el 40%, creciendo cinco puntos cada año hasta llegar en 2015 al 100%.

El lenguaje de signos y la audiodescripción deberán crecer del 1% inicial, aumentando un punto cada año hasta llegar al 10% en 2015.

Para la televisión privada estatal, se establece el siguiente calendario:

La subtitulación para sordos alcanzará el primer año el 35%, creciendo cinco puntos cada año hasta llegar en 2015 al 80%.

El lenguaje de signos y la audiodescripción deberán crecer del 1% inicial, aumentando medio punto cada año hasta llegar al 5% en 2015.

Las Comunidades Autónomas deberán fijar por Ley el calendario de accesibilidad para la televisión autonómica y local, pública y privada, de su ámbito territorial.

### **Acontecimientos de interés general**

La autoridad audiovisual en el ámbito estatal velará para que el ejercicio de los derechos exclusivos de retransmisión de acontecimientos de carácter general no perjudique el derecho de los ciudadanos a seguirlos en directo y de manera gratuita. La autoridad elaborará un catálogo de acontecimientos de interés general, revisable anualmente.

La autoridad audiovisual estatal elaborará un catálogo de acontecimientos de interés general de ámbito internacional para evitar que televisiones de otros Estados europeos puedan ejercer sus derechos exclusivos de forma que limite el derecho de los ciudadanos.

Las Comunidades Autónomas podrán determinar los acontecimientos de interés general de su ámbito, que deberán retransmitirse en directo y abierto para todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Las televisiones dispondrán de libre acceso a los recintos cerrados donde se produzcan acontecimientos de interés general cuyos derechos de emisión posea otro o, a elección del titular de esos derechos, tendrán derecho a disponer de breves extractos audiovisuales representativos del acontecimiento, sin contraprestación económica (pero con abono de gastos incurridos por el cedente para facilitar las imágenes), con una duración máxima de 3 minutos. Si se trata de acontecimientos deportivos no podrán difundirse en directo. (Estas limitaciones de tiempo y directo no se aplican a los espacios de noticias en radio. Si se trata de acontecimientos deportivos difundidos por radio, éstos no pueden ser objeto de derechos exclusivos.)

Las Administraciones públicas impulsarán la elaboración y aplicación de códigos de conducta asumidos voluntariamente por las televisiones y prestadores de servicios conexos, para el mejor cumplimiento de los derechos y obligaciones previstos en la legislación audiovisual.

Cualquier persona que se considere perjudicada por el incumplimiento por parte de las televisiones de sus obligaciones en materia de contenidos podrá presentar una denuncia motivada ante la autoridad audiovisual competente en cuestiones de inspección y control. Puede presentar una 'acción de cesación' ante el operador concernido, o directamente ante los Juzgados y Tribunales de Justicia, cualquier persona o colectivo titular de un derecho como consumidor y usuarios o titular de un interés legítimo, que considere que una televisión o un prestador de servicios ha lesionado los intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios al infringir lo dispuesto en la Ley de Televisión sin Fronteras (Ley 25/1994) o en la Ley General Audiovisual.

El borrador de la Ley General Audiovisual prevé una modificación legal para prohibir que las películas de cine pornográfico X puedan emitirse en abierto, debiendo ser su emisión codificada entre la una y las cinco de la madrugada, salvo en los canales temáticos codificados de pago.

Corresponde a la Comunidad Autónoma el control, supervisión, ejercicio de la potestad sancionadora y la imposición de las obligaciones previstas en la Ley General Audiovisual. Entre las infracciones muy graves se incluyen no disponer de licencia o no haber notificado la prestación de un servicio de televisión; los servicios conexos cuyos contenidos violen principios constitucionales y normativa audiovisual, entre otros.

Se establecen multas de 500.001 hasta 1 millón de euros por infracciones muy graves, y puede ir acompañada de revocación de la Licencia de televisión o la extinción de la Notificación, o de la obligación de emitir una imagen permanente en negro hasta 3 días.

La cuantía de la sanción se graduará según la gravedad de la infracción, la repercusión social y el beneficio reportado al infractor. Las sanciones llevarán aparejada la obligación de difundir la resolución de sanción.

La Ley General Audiovisual derogará, entre otras, normas importantes como las siguientes:

- Ley de Televisión Privada (Ley 10/1988, de 3 de mayo).
- Ley del Tercer Canal de Televisión (Ley 46/1983, de 26 de diciembre).
- Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (Ley 41/1995, de 22 de diciembre).
- La Ley de Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980, de 10 de enero), en lo que no ha sido derogado ya por la nueva Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal.
- Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (Ley 31/1987, de 18 de diciembre).
- Ley de Telecomunicaciones por Satélite (Ley 37/1995, de 12 de diciembre).

### **Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales**

Por otra parte, la existencia de una autoridad reguladora independiente en materia audiovisual ha sido una demanda muy extendida en muchos grupos e instituciones de la sociedad española, aunque en los últimos tiempos (sobre todo, en 2005 y 2006) ha estado contaminada por una agria polémica, en la que desde algunas esferas políticas y profesionales se ha cuestionado el papel y las competencias de los Consejos Audiovisuales, que podrían colisionar con las libertas de expresión y con los derechos de la información.

Remontándonos a la historia más próxima, el Senado aprobó, en 1995, por unanimidad, un informe solicitando la creación de una autoridad reguladora independiente para el sector audiovisual, en línea con la práctica existente en todos los países de nuestro entorno y las recomendaciones de la Unión Europea. Por su parte, el Consejo de Europa aprobó en el año 2000, con el voto favorable de España, una Recomendación instando a los Estados miembros a crear autoridades audiovisuales independientes, mandato al que habían dado cumplimiento algunas Comunidades Autónomas (Cataluña y Navarra, hasta entonces), pero aún no las autoridades estatales. Como indica esa Recomendación del Consejo de Europa, la aplicación del derecho audiovisual por autoridades independientes especializadas contribuye a que en las actuaciones administrativas en este ámbito se refleje la pluralidad social y se eviten polémicas sobre una eventual politización de dichas actuaciones. Según el borrador del Anteproyecto de Ley del

Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, esta institución se configura como “un mecanismo jurídico y ético indispensable para garantizar el pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico, el respeto a los principios, valores y derechos constitucionales, así como la veracidad de la información suministrada por los complejos y poderosos grupos de comunicación actuales”.

El Anteproyecto de Ley apuesta por un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales con amplias competencias, semejantes a las de otras autoridades audiovisuales de países europeos. En particular, es de destacar que el nuevo Consejo informará de forma previa y preceptiva el otorgamiento de las licencias de los operadores que presten el servicio de difusión a través de ondas hertzianas, otorgadas por el Gobierno y gestionará la llevanza de los registros en el que constarán inscritos no sólo estos operadores, sino de los demás sujetos intervinientes en el mercado audiovisual; asimismo tendrá cierta capacidad normativa, que ejercerá a través de circulares de desarrollo de Leyes y reglamentos; será también responsable de la supervisión de la actividad de los operadores bajo competencia del Estado, velando, en particular, por el cumplimiento de las normas sobre contenidos y sobre salvaguarda del pluralismo; impondrá, en su caso, las correspondientes sanciones; y supervisará, en fin, el cumplimiento de la misión de servicio público por parte del operador público de ámbito estatal, sin perjuicio de las competencias que corresponden en esa materia a otros poderes públicos.

Debe subrayarse especialmente la atribución que se hace al Consejo de la potestad sancionadora.

El Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales estará legitimado para ejercer acciones judiciales y, específicamente, la acción de cesación y rectificación en materia de contenidos audiovisuales.

Las disposiciones y resoluciones que dicte el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales en el ejercicio de sus funciones pondrán fin a la vía administrativa. No obstante, los laudos que dicte el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales en el ejercicio de su función arbitral tendrán la eficacia establecida en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

El régimen patrimonial del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales se regirá por la legislación reguladora del patrimonio de las Administraciones Públicas.

Los recursos del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales estarán integrados por:

- a) Los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los productos y rentas del mismo.
- b) Los ingresos obtenidos por la liquidación de las tasas previstas en esta Ley.
- c) Las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

El Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales elaborará anualmente un informe sobre el desarrollo de los medios audiovisuales, que entregará al Gobierno para su remisión a las Cortes Generales. Este informe reflejará todas las actuaciones del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, sus observaciones y sugerencias sobre la evolución del sector audiovisual, el cumplimiento de las condiciones establecidas para la salvaguardia del pluralismo y la libre competencia, así como las medidas adoptadas para corregir las deficiencias advertidas.

El Anteproyecto de Ley del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales prevé la creación de una serie de tasas, unas gestionadas por el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, y otras por el Ministerio de Industria. Entre las primeras, las siguientes:

1. Tasa por aplicación del régimen de control y supervisión audiovisual.
2. Tasa por inscripción de radio y televisión.
3. Tasa por actos registrales.

En cuanto a las tasas gestionadas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se incluye la siguiente:

1. Tasa por licencias de radio y televisión.

## XIV | CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La televisión ha empezado a transitar una nueva era, marcada por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, los nuevos mapas dibujados por las concentraciones empresariales y el horizonte digital, que van a condicionar la prestación de los servicios audiovisuales en los próximos años.

El nuevo entorno está imponiendo reajustes en los servicios públicos de televisión en el mundo y una profunda reforma legal de los mismos en España, donde el mercado audiovisual anota en 2005 la incorporación de nuevos operadores, la multiplicación del número de canales de TDT y la eclosión de la televisión de pago utilizando infraestructuras de banda ancha.

Para las compañías privadas del sector audiovisual, este nuevo escenario más competitivo abre oportunidades de negocio pero arroja incertidumbre sobre la viabilidad de muchas empresas.

Este libro indaga sobre la naturaleza y las condiciones de la nueva financiación de las televisiones públicas y de las privadas, que vendrá determinada por la nueva legislación y las nuevas variables de un mercado con mayor concurrencia de operadores, canales, productos y servicios audiovisuales.

Una persistente controversia jurídica y empresarial ha venido dominando desde hace muchos años el debate sobre la financiación de los sistemas públicos de radiodifusión. A estas alturas, un acreditado acervo doctrinal y la propia normativa europea coinciden en reconocer que la 'financiación mixta' no sólo es la más adecuada sino también la más extendida, aplicándose en la mayoría de los países la distribución de la cobertura entre las aportaciones públicas (vía canon o mediante financiación pública directa) e ingresos comerciales (publicitarios, sobre todo). Más aún: una inmensa mayoría de autores defiende y argumenta la im-

portancia de la publicidad (cuestionada por algunos) en la financiación de las televisiones públicas.

El ‘canon’, consistente en el pago directo de los espectadores por hogar o por tenencia de receptores, es la fuente/modalidad más extendida de financiación en las televisiones públicas europeas. Es una figura antigua, cuestionada hoy por muchos analistas y en muchos lugares, donde se están registrando iniciativas tendentes a modificarlo o sustituirlo, por ser un tributo directo muy impopular, regresivo fiscalmente, 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.

En España, el cambio de modelo operado por la nueva Ley 17/2006 de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, ha dispuesto que el ‘Contrato-Programa’ precise “las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público de radio y televisión” y, además, que “deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”.

Por su parte, las Leyes de creación de las distintas televisiones autonómicas no aplican, en general, la todavía vigente en 2006 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 ahora derogado 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.

Cualquiera que sea el modelo financiero de las televisiones públicas, la limitación de la publicidad (conceptual, social y culturalmente aceptable, y que va a alcanzar también a los entes autonómicos) introducirá, sin embargo, un nueva variable de desequilibrio en las cuentas de resultados de las corporaciones públicas que, en adelante, serán las titulares y depositarias únicas de la prestación del “servicio público esencial” de televisión. Esta medida no tendrá, inicialmente, una primera derivada fácil. La situación financiera de los entes y empresas públicas de radio y televisión es extremadamente vulnerable. La aportación del Estado y las Comunidades Autónomas a las radios y televisiones públicas fue en 2004 de 753 millones de euros que, junto a los déficits anuales totales (977 millones), dan como resultado un coste anual real de las radios y televisiones públicas para el Reino de España de 1.730 millones de euros (poco más de un 0,2% del PIB en 2004), cifra importante aunque muy inferior, en cualquier caso, a lo



que cuesta a los contribuyentes británicos sus televisiones públicas (dos veces y media más, que pagan vía canon) o a los alemanes (casi cuatro veces más). Pero cualquier decisión que pudiera afectar a los ingresos de estos entes públicos (por ejemplo, la señalada limitación de la publicidad) empeoraría la cuenta de resultados de los mismos, y, por consiguiente, en el modelo financiero actual, *rebus sic stantibus*, aumentaría la carga para las cuentas públicas del Estado y las Comunidades Autónomas o exigiría reajustes en la dimensión de estas empresas públicas.

El informe de McKinsey & Company de 1999 para la BBC lo vaticinaba ya 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".

La BBC, referencia clásica del servicio público de televisión, empezó a tomar nota en 2004 y, en marzo de 2006, presentó su revisión de modelo que reforzaba su lema "Servir al pueblo, compitiendo en el mercado", proponiéndose incrementar la programación de entretenimiento ("tomarse la diversión en serio"), externalizar un mayor porcentaje de producción, acometer una regulación de empleo y reducir drásticamente otros costes.

Otra televisión 'ideal', pero más desafortunada, la estadounidense PBS (Public Broadcasting Service), con sus 349 estaciones de televisión pública afiliadas, cofinanciada por el Estado y por fundaciones e instituciones culturales privadas, afloraba en 2006 la peor crisis económica de su historia, con su audiencia por debajo del 3%, al ser abandonada por las empresas líderes que habían venido contribuyendo históricamente a los ingresos con una fórmula de publicidad especial similar al patrocinio.

Parece evidente que el escenario digital, y las consecuencias económicas y empresariales derivadas del mismo, reclama una reformulación de los servicios que presta o serán susceptibles de ser prestados por la televisión pública. En el nuevo entorno audiovisual, configurado por la tecnología digital, se abren más oportunidades de servicio público para la televisión, pero también va a necesitar explorar nuevas fuentes de recursos, por ejemplo, asociados a todas las posibilidades de negocio que va a ofrecer la TDT (venta de contenidos, servicios interactivos,...), y sin descartar incluso entrar en el mercado de los canales de pago.

La multiplicación de canales 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. En el nuevo contexto digital, la responsabilidad de defensa de las identidades nacionales y culturales no se puede limitar a unos emisores, sino que será necesario el concurso del conjunto de la industria. Sólo una industria audiovisual fuerte podrá garantizar el suministro de un amplio y variado repertorio de productos competitivos para satisfacer la demanda. La televisión pública tendría que explorar, con la industria audiovisual, la negociación sobre los derechos de las producciones en producción financiada, para alargar el ciclo de explotación de los productos audiovisuales. Y explorar también las posibilidades de que la cadena asuma iniciativas de capital riesgo (apostando y arriesgando por nuevos formatos, ideas, etc., que pueden ser rentables).

En todo caso, en el actual entorno tecnológico, económico y cultural (determinado por la globalización), las televisiones públicas son más necesarias que nunca. 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; y el derecho a la libertad real de expresión (es decir, aquella que puedan ejercitar todos los ciudadanos), a informar y a ser informado, no pueden ser función de grupos económicos y financieros dominantes, de grandes compañías de las redes de Internet, las telecomunicaciones o la informática, o de los intereses publicitarios. Esos derechos de todos los ciudadanos tienen que ser, a nuestro juicio, una variable independiente.

Las televisiones públicas, en un sistema competitivo y abierto (donde siete u ocho grandes conglomerados transnacionales controlan el 70% de la comunicación en el mundo y media docena de grupos, otro tanto en España), han de ser la garantía de un sistema de comunicación para todos, han de evitar la consolidación de un sistema de voces limitado (el aumento de la oferta no significa necesariamente crecimiento del pluralismo), y han de ser un contrapeso del gran proceso de concentración que determina la nueva convergencia entre los sectores financieros, las telecomunicaciones y los *mass media*.

Pero la mutación de gran alcance que está registrando el mercado audiovisual en España tiene otros protagonistas y escenarios. Hay que destacar la irrupción a finales de 2004, en el mercado de la televisión de pago, de Telefónica con su plataforma *Imagenio*, utilizando infraestructuras de ADSL. En 2006, la televisión por ADSL comenzó a tomar cuerpo cuando a *Imagenio* empezaron a salirle competidores: primero *Jazztelia*, en el negocio del *triple play* (llamadas, internet de

alta velocidad y televisión); segundo, *Wanadoo* –del grupo France Télécom–; y, tercero, *Ya.com* –la filial de Deutsche Telekom–, que tenía previsto hacerlo antes del final de ese año. La guerra de la televisión por banda ancha se había desatado, aun reconociendo todavía las limitaciones técnicas del ADSL. En todo caso, las puertas estaban abiertas de par en par a la televisión que permitirá la personalización de contenidos con el vídeo bajo demanda y la publicidad interactiva.

Según una publicación que edita la Fundación Telefónica (*Tendencias'06. Medios de Comunicación. El año de la televisión*), en 2010 la mitad de los hogares españoles estarán conectados a banda ancha.

Al lado, las redes basadas en tecnologías IP (Internet Protocol), que permiten la transmisión de voz y datos a través de Internet, acogen cada vez más a la televisión. La televisión por Internet (IPTV, como se le llama ya) avanza sin pausa. Ya hay equipos que incluyen el PC, el televisor, el teléfono móvil y el IPOD o el teléfono para ver lo que se quiera, cuando y donde se quiera. “Estamos creando nuevas experiencias de entretenimiento interactivas y atractivas. En este entorno, el *prime time* es *my time* y para los anunciantes, el *prime time* es todo el tiempo”, dice Jonathan Millar, de American On Line (AOL), cuando explicaba que Time Warner está explotando su videoteca a través de AOL con éxito creciente.

En España, las televisiones privadas ven Internet, la televisión móvil (por la tecnología DVB-H) y la telefonía móvil como una gran oportunidad porque “multiplican el valor de nuestros contenidos”, dice un portavoz de Telecinco, cadena que cerró en la primavera de 2006 un acuerdo con ONO e *Imagenio* para difundir a través de estas plataformas sus series de éxito.

Esa es la televisión que viene. Quizás se siga llamando televisión pero es evidente que será otra cosa y se consumirá de otra manera y a otras horas, con la colaboración de nuestro vídeo digital, PVR (*Personal Video Recorder*).

No podemos predecir si el mercado audiovisual sufrirá un *tsunami* o si el sector deberá afrontar en 2010 una reconversión industrial, pero es indudable que la incertidumbre planea sobre el horizonte:

¿Cómo financiarán los sistemas públicos y el mercado esa oferta casi ilimitada de canales, de productos y de servicios audiovisuales por mucho que los expertos vaticinen un crecimiento muy notable del consumo de los mismos en los próximos años?

Y, centrándonos en el nuevo entorno de la televisión digital terrestre, se suscitan algunas interrogantes añadidas de alcance en España:

1. Contribución de la TDT a la economía del audiovisual: PIB, número de empresas y viabilidad económico-financiera de las mismas.
2. Reparto del *dividendo digital* y, en suma, de los costes y beneficios de la TDT, que debe aportar mejores y más servicios a menores costes.
3. Financiación de los mayores costes de producción, transporte y difusión de la señal en el periodo de *simulcasting* (hasta 2010).
4. Posición de los operadores privados ante y en la TDT después de cerrar 2005 con los mejores resultados de los 16 años de historia de la televisión privada en España.
5. Valor añadido de la transmisibilidad de las licencias que permitirá la nueva Ley General Audiovisual.
6. Potencialidad de liderazgo de las televisiones públicas en el lanzamiento y extensión de la TDT.

Según un reciente estudio de Price Waterhouse, el mercado español de medios de comunicación, ocio y entretenimiento crecerá a un ritmo anual del 5,7% hasta 2009. La televisión de pago, con un aumento del 17,3%, la producción cinematográfica creciendo al 10,6% e Internet con un 8,9% aparecen como los subsectores con mayor futuro. Y habrá que tener muy en cuenta los efectos de la banda ancha, de las descargas en los teléfonos móviles y de los videojuegos. Además con la fragmentación de audiencias por la aparición de los nuevos canales de televisión digital terrestre son riesgos que se deben considerar para un futuro no muy lejano, que, según las estimaciones de la compañía consultora, contará con crecimientos de la inversión publicitaria a tasas anuales del 5%. Un horizonte de cambios, riesgos y oportunidades.

## | Anexo I

### **BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN**

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. 2002.

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](http://www.atscforum.org).

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. TE-LOS, Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad. Jul-septiembre 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.

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.

Cache, Bernard (1989). Rawls regarde la télévision: un système d'évaluation pour le service public. Mediaspouvoirs nº 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.

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 “Derecho Europeo del Audiovisual”. S. Muñoz Machado (ed.). Madrid 1997.

Durández, Ángel y Sánchez-Tabernero, 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.

Fernández Soriano, Emelina (1991). La publicidad y su papel en la financiación de las radiotelevisiónes, en Linde Paniagua, E. (edit.): *Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes públicas y privadas*. Edita Ente público RTVV. Valencia.

Flichy, Patrice (1991). *Les industries de l’imaginaire (pour une analyse économique des média*. 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 Aranz, 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 (septiembre-diciembre 1994).

Garrido Falla, F.: El modelo económico en la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público. REDA, abril-junio, Madrid 1981.

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. 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.

Linde Paniagua, E. (edit.). *Financiación y publicidad de las radiotelevisiónes 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 radiotelevisiónes en función de la segmentación de audiencias*. Valencia. 1991.

Loring Miró, Jaime (1994). *La gestión financiera*. Ediciones Deusto. Bilbao.

Martín-Barbero, Jesús. *Televisión pública, televisión cultural: entre la desaparición y la reinención*. [www.bazaramericano.com](http://www.bazaramericano.com).

Martín-Barbero, Jesús; y Rey, Germán (2004). *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*. Gedisa Editorial. Barcelona.

Martínez Marín: *La evolución de la teoría del servicio público en la doctrina española*. RAP n° 41.

Mattelart, Armand (1998). *La mundialización de la comunicación*. Paidós. Barcelona.

McLuhan, Marshall (1962). *The Gutenberg Galaxy: The making of Typographic Man*. Toronto, University Toronto Press. [Edición castellana: *La Galaxia Gutenberg*. 1995].



- McLuhan, Marshall, y Bruce R. Powers (1989). *The Global Village. Transformations in World Life and Media in the 21<sup>st</sup> 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. 1998.
- Mehl, Dominique (1990). "Audiovisuel. Le service public: naufrage d'une notion", en *Médiaspouvoirs*, n° 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*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (PUG).
- Miège, Bernard. *Las industrias de la cultura y de la información. Conflicto con los nuevos medios de comunicación*. TELOS, n° 29. Marzo-mayo 1992.
- 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 televisión pública en el contexto 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.

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 21<sup>st</sup> Century*. University of Luton Press. 1996.

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).

Rodríguez Pastoriza, Francisco (2003). *Cultura y televisión. Una relación de conflicto*. Gedisa Editorial. Barcelona.

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-Tabernero, Alfonso (2000). *Dirección estratégica de empresas de comunicación*. Ediciones Cátedra. Madrid.

Scannell, P.: *Public Service Broadcasting: the history of a concept*. Londres 1990.

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 Álvarez, 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.

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 2006. Edita: Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual (GECA). Madrid, 2006.

Hacia una nueva política audiovisual. LIBRO BLANCO DEL AUDIOVISUAL. Modelos de televisión, regulación de contenidos y consejos audiovisuales en España, Europa y Estados Unidos. Ed.: Écija & Asociados Abogados, S. L. Madrid. 2005.

Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, elaborado por el Consejo creado al efecto por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril. Madrid, febrero de 2005.

La situación financiera de RTVE a comienzos de 2004: sus principales problemas y una propuesta de reforma. Documento aportado al ‘Consejo de Sabios para la reforma de la RTVE por el experto designado por el Ministerio de Economía y Hacienda, Miguel Ángel Arnedo Orbañanos. Noviembre de 2004.

La Televisión. Retos y oportunidades. El Sector Audiovisual y su evolución. GRETEL 2005. Edita: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación. Madrid. 2005.

Estudio del Impacto Económico de la Televisión Privada. Informe de la compañía Deloitte para UTECA. Diciembre de 2004.

El anuario de la televisión 2005. Edita: Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual (GECA). Madrid, 2005.

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.

Informe anual 2004 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C.M.T.). Edita: C.M.T. Madrid 2005.

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.

Plan Marco para la Viabilidad de RTVE, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2001.

Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo Radiotelevisión Española en 2002. Madrid 2003.

Informe Anual sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público del Grupo RTVE en 2003. Madrid 2004.

Informe 2004 sobre el Cumplimiento de la Función de Servicio Público. Grupo RTVE. Madrid 2005.

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 (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 2005. Edita: Infoadex, S. A. Madrid 2005.

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.

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 multi-media 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.

## LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada, aprobado por el Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre.

Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre.

Resolución de 29 de julio de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de julio de 2005, de modificación del contrato concesional con Sogecable, S. A., para la prestación del servicio público de televisión.

Resolución de 29 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de noviembre de 2005, por el que se amplía con canales digitales adicionales el contenido de las concesiones de las sociedades que gestionan el servicio público de televisión terrestre de ámbito estatal y por el que se asignan los canales que forman parte de los múltiples digitales en redes de frecuencia única.

Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local, modificado por el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre.

Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión.

Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión.

Ley 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.

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.

Real Decreto 2887/1998, de 23 de diciembre, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ley 7/1985, de 22 de mayo, de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares.

Real Decreto 438/2004, de 12 de marzo, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la empresa pública Radio y Televisión de Andalucía, modificada por Ley 10/2002, de 21 de diciembre.

Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, modificada por Ley 26/2003, de 30 de diciembre.

Real Decreto 1890/2004, de 10 de septiembre, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha.

Real Decreto 1484/2001, de 27 de diciembre, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.



Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, que crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias, al que se encomienda la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, modificada por Ley 2/2006, de 16 de febrero.

Real Decreto 1319/2004, de 28 de mayo, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Ley 4/2004, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de creación de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales.

Real Decreto 437/2004, de 12 de marzo, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 9/2004, de 29 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública Regional de Radio Televisión de la Región de Murcia.

Real Decreto 823/2005, de 8 de julio, por el que se concede la gestión directa del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

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 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual.

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

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.

SITIOS WEB más consultados:

[www.cmt.es](http://www.cmt.es)

[www.europe.eu.int](http://www.europe.eu.int)

[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

[www.csa.fr](http://www.csa.fr)

[www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)

[www.idate.fr](http://www.idate.fr)

[www.opentv.com](http://www.opentv.com)

[www.digitaltelevision.com](http://www.digitaltelevision.com)

[www.fecemd.org](http://www.fecemd.org)

[www.infoadex.es](http://www.infoadex.es)

[www.portalcomunicacion.com](http://www.portalcomunicacion.com)

[www.ccrtv.com/newsnews](http://www.ccrtv.com/newsnews)

[www.campusred.net](http://www.campusred.net)

[www.uteca.es](http://www.uteca.es)

[www.audiovisualcat.net](http://www.audiovisualcat.net)

[www.amazon.com](http://www.amazon.com)

[www.digitag.org](http://www.digitag.org)

[www.dvb.org](http://www.dvb.org)

[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)

[www.nab.org](http://www.nab.org)

[www.atsc.org](http://www.atsc.org)

[www.ce.org](http://www.ce.org)

[www.freeview.co.uk](http://www.freeview.co.uk)

[www.setsi.mcyt.es](http://www.setsi.mcyt.es)

## | Anexo II

### **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.

**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 Televisión**). 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.

**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 decodificador 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 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.

**Peack 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’, costeadada 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 publirreportajes.

**Publicidad no convencional en TV (*below the line*).** Es la que se realiza a través de patrocinios, trueques, televantas, emplazamiento de productos, merchandising, etc.

**PVR (Personal Video Recorder).** Es un vídeo digital capaz de almacenar un número determinado de horas de programación en el disco duro del *set-top box*.

**Radiodifusión (red de).** Sistema de comunicación de radio o televisión 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 tele-

visión, 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 audiovisual 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.

**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 pánél de 3.305 audímetros situados en otros tantos hogares que configuran la muestra nacional.

**Switch-off.** ‘Apagón analógico’. Momento en que deberán cesar las emisiones analógicas de televisión y se iniciarán las digitales. Liberará la parte del espectro radioeléctrico que en la actualidad ocupan aquéllas.



**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.





ISBN: 84-8333-336-8



9 788483 133336 5