

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PREMIOS BLAS INFANTE  
DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN

2002

# La televisión pública en la transformación del estado de bienestar

---

Juan Luis Manfredi Sánchez



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Trabajo galardonado con una mención especial en la VI edición de la convocatoria de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación, modalidad B, sobre *“La Administración Pública, su organización, métodos y técnicas de la función pública, su perspectiva histórica y de futuro y su proyección europea”*

LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LA TRANSFORMACIÓN  
DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Juan Luis Manfredi Sánchez

Instituto Andaluz de Administración Pública  
2004 - Sevilla

TÍTULO: La Televisión Pública en la transformación del Estado del Bienestar

AUTOR: Juan Luis Manfredi Sánchez

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en  
materia de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Impresión y Encuadernación: Tecnographic, S.L.

Diseño de portada: Iris Gráfico

I.S.B.N.: 84-8333-208-6

Depósito Legal: SE-4.101-03

*A mis padres*

# ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	13
1. LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO .....	17
1.1. La sociedad red.....	18
1.2. Las nuevas tecnologías de la información .....	22
1.3. La política informacional .....	24
1.4. Tendencias de la Sociedad de la Información.....	26
1.5. Los amos de la información.....	29
1.6. La era de la información .....	30
2. EL ESTADO DEL BIENESTAR .....	37
2.1. La tríada del bienestar .....	38
2.1.1. Regímenes de la Sociedad del Bienestar .....	40
2.1.2. La protección social .....	42
2.2. Las políticas públicas europeas.....	44
2.3. El servicio público.....	47
2.3.1. Servicio público y derecho.....	49
2.3.2. Los problemas del servicio público .....	51
2.3.3. El servicio público y los monopolios .....	52
2.3.3.1. La crisis del servicio público como monopolio estatal .....	54
3. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR .....	57
3.1. Teorías para una crisis.....	59
3.2. El nuevo servicio público.....	63
3.3. El servicio público en la Unión Europea .....	66
3.3.1. El servicio universal .....	69
3.4. El regulador especializado .....	70
4. EL MUNDO DE LA TELEVISIÓN .....	73
4.1. Una regulación intervencionista .....	76
4.2. Los modelos fundadores de la televisión.....	77
4.3. La crisis de los modelos fundadores.....	79
4.4. La aparición de las televisiones privadas.....	83
4.5. La revolución radiofónica.....	87
5. LA TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL EN ESPAÑA.....	91
5.1. La posición del Tribunal Constitucional .....	93

5.2. La aparición de las televisiones privadas.....	96
5.3. El estatuto de RTVE .....	102
5.4. Panorama actual .....	105
6. EL DERECHO Y LA INFORMACIÓN.....	109
6.1. El derecho constitucional a la información.....	110
6.1.1. Las actividades económicas.....	112
6.1.2. La administración del Estado .....	116
6.2. Los derechos humanos y la información .....	117
7. LA FINANCIACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS .....	121
7.1 La especificidad de las empresas de comunicación.....	121
7.2. Ingresos y gastos en las empresas audiovisuales.....	123
7.3. Los métodos de financiación .....	125
7.3.1. Las subvenciones del Estado .....	125
7.3.2. El canon.....	126
7.3.3. La venta de programas .....	129
7.3.4. La publicidad .....	130
7.3.5. La excepción comunitaria .....	133
7.4. Otros factores .....	134
7.5. Tendencias actuales.....	134
7.5.1. Los debates sobre la privatización.....	135
8. LA FINANCIACIÓN EN ESPAÑA.....	137
8.1. La retirada de la subvención estatal.....	138
8.2. La crisis financiera .....	140
8.2.1. La descapitalización de RTVE .....	142
8.3. El Plan de viabilidad de 1.991 .....	143
8.3.1. Los contratos programa .....	144
8.4. Los planes del Partido Popular .....	145
8.5. Panorama actual .....	146
8.5.1. La financiación mixta .....	149
8.5.2. La adscripción a la SEPI.....	150
8.5.3. La externalización de la producción.....	152
9. ORGANIZACIÓN Y CONTROL .....	155
9.1. La organización de RTVE .....	157
9.1.1. El Consejo de Administración de RTVE .....	157
9.1.2. Los Consejos asesores.....	159
9.1.3. El Director General.....	159
9.2. El control de RTVE.....	160
9.2.1. El control del poder ejecutivo .....	160
9.2.2. La Comisión de Control del Ente público RTVE.....	161
9.2.3. El control económico .....	164

9.2.4. El control jurisdiccional .....	164
9.3. Panorama actual .....	165
10. LA POLÍTICA AUDIOVISUAL EUROPEA .....	167
10.1. Evolución de las políticas audiovisuales .....	168
10.2 El audiovisual, sector estratégico .....	170
11. CONCLUSIONES .....	175
11.1. Ideas finales y aportaciones .....	175
11.2. Objetivos específicos .....	177
12. FUENTES DOCUMENTALES.....	181
12.1. Libros.....	181
12.2. Artículos y conferencias.....	184

# INTRODUCCIÓN

El primer borrador de la presente investigación fue el fruto de una conversación con el catedrático José Vallés Ferrer, interesados él mismo y yo en la televisión como elemento cohesionador del Estado del Bienestar. Tras esta primera investigación, que fue desarrollada en el marco del Máster en Administraciones Públicas que el citado catedrático dirige, el autor empezó a investigar y a ampliar el objeto de estudio.

Podríamos señalar que se trata de una investigación deductiva, que partiendo de intereses y aspectos generales, como la función pública de la televisión, camina hacia conclusiones particulares, como el colapso financiero y organizativo de la televisión pública en España.

Las líneas teóricas han sido definidas por el profesor Ramón Reig, sobre la base de los autores citados en la bibliografía básica. La principal dificultad ha sido localizar la bibliografía más actualizada, bien en revistas especializadas, bien en libros. Los cambios producidos en el sector de la televisión, sobre todo a partir de los años noventa, se recogen en varios volúmenes.

Cabe destacar la utilidad de las publicaciones periódicas, como los diarios o las revistas científicas, ya que mucha información es actual y coetánea con la misma investigación. De este modo, los cambios producidos en la Dirección General de los entes o los datos de audiencia tienen que ser contrastados en la publicación más actual. Merece la pena destacar la sección de Comunicación, sobre todo de televisión, que publica el diario ABC.

El marco teórico que se plantea es la aparición de la sociedad informacional, que supone la transformación de las bases del Estado del Bienestar. Este modelo de organización social desarrolla la idea de servicio público, de carácter monopólico. La televisión en Europa, sobre la base de un límite en el espectro, es asumida por parte del Estado, que desarrolla una televisión generalista, diseñada para la sociedad de masas.

Este trabajo de investigación de carácter descriptivo y comparativo parte de la crisis que sufrió el monopolio público de televisión en España, en el marco teórico

de la sociedad informacional. Este nuevo modelo de organización política y económica ha transformado las estructuras del Estado del Bienestar, del que la televisión pública formaba parte.

El enfoque multidisciplinar responde a la realidad de la televisión: por un lado es el medio, los contenidos y las emisiones, pero indisolublemente unida a esta dimensión se encuentra una segunda realidad, que es la televisión como herramienta. El profesor Ramonet explica este proceso:

*Hasta el momento, cuando alguien se interesaba por el medio televisivo, lo hacía por el contenido de la televisión. Hablar de la televisión era hablar de los decía la televisión; era comentar las emisiones, los programas. Hoy nos vemos obligados a reflexionar sobre la televisión como herramienta, como instrumento tecnológico<sup>1</sup>.*

El trabajo incide especialmente en los cambios producidos en el ente público RTVE. Se refleja la transformación y la crisis de la idea de servicio público asociada a la televisión. La ausencia de una definición previa y concisa de qué es el servicio público de televisión que se desprende del Estatuto de RTVE ha permitido los vaivenes en la Dirección General del Ente; asimismo, la falta de un modelo de financiación, asociado igualmente al concepto de servicio público, ha provocado la actual crisis económica y financiera de la entidad.

La sociedad informacional se caracteriza porque la información y la comunicación se han convertido en los fundamentos económicos y financieros, no sólo como factores de valor añadido. El monopolio público de televisión es contrario a este nuevo modelo de organización. En este contexto, la transnacionalización y la atomización del Estado, el desarrollo tecnológico y multimedia, la multiplicación de los canales, la aparición de nuevos actores empresariales y las nuevas formas de acceso a la comunicación ponen en entredicho la función del monopolio estatal y público de televisión.

### **Delimitación cronológica**

El trabajo de investigación está limitado cronológicamente hasta octubre de 2001. Dado que el año 2002 fue pródigo en acontecimientos en el sector audiovi-

---

<sup>1</sup> RAMONET, Ignacio: "Una gran mutación", en RAMONET, Ignacio (ed.): *La post-televisión. Multimedia, Internet y globalización económica*. Editorial Icaria. Colección Antrazyt. Barcelona, 2002. Pág. 7

sual público y privado, he preferido delimitar esta investigación hasta la génesis de los cambios.

Estos cuatro acontecimientos interesantes desde el punto de vista de la televisión pública son los siguientes:

1. En noviembre de 2001, el Gobierno cambió el Estatuto de RTVE para asegurar la doble financiación. Una enmienda en la Ley de Acompañamiento introdujo el concepto “eficiencia económica” en los asuntos relativos a la programación.
2. Un nuevo formato de televisión, conocido como Operación: Triunfo se convertía en el éxito multimediático más importante del sector en los últimos años.
3. La Copa del Mundo de Fútbol era retransmitida, por primera vez en la Historia de España, por una cadena de televisión de titularidad privada.
4. Como elemento político de la investigación, cesaba Javier González Ferrari como Director General del ente RTVE y, al poco tiempo, se incorporaba a la empresa privada Onda Cero Radio con el mismo cargo.

## 1. LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

La sociedad de principios del siglo XXI está asistiendo a una nueva revolución tecnológica, económica, política y social. Los cambios estructurales han transformado los conceptos fundamentales de la cultura, entendida ésta como el conjunto de experiencias, creencias, valores y patrones aprendidos por los individuos en el seno de la comunidad. La correcta comprensión del mundo en que vivimos ayudará a entender que la información y la comunicación se han convertido en pilares de nuestra sociedad.

El antiguo Director General de la UNESCO Amadou-Mahtar M'Bow lo describía de la siguiente manera en el Prefacio del *Informe MacBride*<sup>1</sup>:

*La comunicación es la base esencial de toda sociabilidad. Dondequiera que los hombres han tenido que entablar relaciones duraderas, la naturaleza de redes de comunicación que se han establecido entre ellos, así como las formas que han revestido y la eficacia que han alcanzado han determinado en gran medida las oportunidades de acercamiento o de integración comunitaria, como las posibilidades de reducir las tensiones o resolver los conflictos que se planteaban.*

Tanto la información como la comunicación se presentan en multitud de formas, caracterizables como productos y definibles, en última instancia, como fuentes de datos. Estos nuevos productos están destruyendo la “alta cultura”, dando paso a la homogeneización propia de la sociedad de masas posindustrial. La información y la democratización son elementos parejos: no puede existir la democracia, si entre los miembros de la comunidad, ciudadanos, empresas y administraciones, no es posible la comunicación.

En esta sociedad que nos ha tocado la vivir, la comunicación se ha convertido en un valor en alza, un bien intangible y transformador. Hablo de revolución en tanto

\*\*\*\*\*  
<sup>1</sup> MACBRIDE, Sean: *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Informe de la Comisión Internacional sobre problemas de la Comunicación. Fondo de Cultura Económica. Colección Paideia. México, 1988. Pág. 7.

que tiene la capacidad de penetrar en todos los ámbitos de la actividad humana y los cambios producidos suponen un desafío fundamental para el funcionamiento y la comprensión del capitalismo. Siguiendo a Thomas Kuhn, señalaríamos que la revolución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación consiste en la aparición de un nuevo paradigma: el paradigma tecnológico que ha transformado los modos de producción y de relación social.

El deseo de comunicar, de estar comunicados, es una necesidad propia de la especie humana. Lo característico de este nuevo siglo es la avasalladora cantidad de información que aparece y desaparece a diario; las tecnologías se renuevan cada seis meses y lo que ahora es habitual, apenas era creíble en las novelas de ciencia ficción de finales de la Segunda Guerra Mundial. El manto de información y comunicación cubre nuestras vidas, desarrollando elementos positivos y negativos, funciones y disfunciones.

La comunicación, en sentido literal y metafórico, nos ha conducido a unas nuevas estructuras sociales. En efecto, algo está cambiando: se habla de globalización, del fin de la historia, de la sociedad red o del manido choque de civilizaciones... ¿Significa algo todo esto? ¿Tiene alguno de los autores más o menos razón? El tiempo dará y quitará razones, pero lo cierto es que no es trascendente. Quienes pretenden simplificar el proceso creen que la globalización es únicamente una ideología neoliberal, que recorta las prestaciones del Estado del Bienestar.

La nueva organización social se define en forma de red, que conecta sus puntos mediante las nuevas tecnologías de la información. El profesor Manuel Castells define el concepto como “la nueva morfología social de nuestras sociedades y la difusión de su lógica de enlace modifica de forma sustancial la operación y los resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura [...] caracterizada por la preeminencia de la morfología social sobre la acción social<sup>2</sup>”.

### 1.1. La sociedad red

La red consiste en un conjunto de nodos interconectados por conmutadores. Los conmutadores representan el auténtico poder, que va y viene en el espacio de los flujos financieros, los flujos de tecnología, los flujos de creación de imagen y los flujos

---

\*\*\*\*\*

<sup>2</sup> CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*. Alianza. Madrid, 2000. Pág. 505.

de información. Estos recursos escapan al control de los gobiernos y, al mismo tiempo, representan la base para la innovación, la productividad y la competitividad.

Los cimientos materiales de la sociedad, que son el tiempo y el espacio, se han transformado cualitativa y cuantitativamente. “Más allá del valor metafórico de estas expresiones, [...] se plantea una hipótesis importante: las funciones dominantes se organizan en redes pertenecientes al espacio de los flujos, que las enlaza por todo el mundo, en tanto que fragmenta las funciones – y a la gente – subordinadas en el espacio múltiple de los lugares, compuesto por localidades cada vez más segregadas y desconectadas entre sí<sup>3</sup>”, acierta a completar el sociólogo Manuel Castells.

A este respecto añade el sociólogo Anthony Giddens:

*El dinamismo de la modernidad deriva de la separación del tiempo y el espacio y de su recombinación de tal manera que permita una precisa regionalización de la vida social; del desanclaje de los sistemas sociales; y del reflexivo ordenamiento y reordenamiento de las relaciones sociales, a la luz de las continuas incorporaciones de conocimiento que afectan las acciones de los individuos y los grupos<sup>4</sup>.*

La economía ha evolucionado al compás de las nuevas tecnologías. Los sistemas económicos contemporáneos se caracterizan por desarrollarse a escala mundial y en tiempo real. La creación de valor y el consumo intensivo se concentran en unos segmentos conectados a escala mundial.

La sociedad red permite la producción flexible. La descentralización de las empresas ha provocado la aparición de unidades autónomas de producción, desarrollando, de este modo, una red de redes. Las empresas red han abandonado las teorías fordistas de organización industrial: la fábrica en cadena ha dejado su lugar a las teorías toyotistas. La flexibilidad se define como una geometría variable de búsqueda de valor. Es por tanto causa y efecto de la red de redes.

La economía informacional afecta a todo el planeta, en una división binaria: incluido o excluido de las redes. La eficacia en la generación y procesamiento de conocimiento es la clave del éxito. Este cambio de mentalidad exige el cambio de maquinaria. Parafraseando a MacLuhan, la red es la empresa.

La clave de esta economía reside en la información, por lo que se ha dado en llamar la economía informacional. La productividad y la competitividad de los agen-

---

<sup>3</sup> CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*, op.cit., pág. 512.

<sup>4</sup> GIDDENS, Anthony: *Consecuencias de la modernidad*. Alianza. Madrid, 1999. Pág. 28.

tes económicos dependen de la capacidad para generar, procesar y aplicar información, basada en el conocimiento. Se trata, pues, de mercados de capitales, ciencia y tecnología, la información, la mano de obra especializada, los mercados de la sociedad de consumo, las redes multinacionales de producción y gestión en la producción y los servicios avanzados, los medios de comunicación, la industria del espectáculo y el crimen internacional.

Se puede decir que “la sociedad de la información existe desde que están disponibles, conjuntamente, redes de comunicación de alcance planetario y sistemas potentes de procesamiento de información<sup>5</sup>”, sostiene Daniel Martín Mayorga. Las nuevas tecnologías de la información han transformado el alcance y la dinámica de la economía industrial.

Para Manuel Castells, lo que ha cambiado no es la actividad económica en sí misma, sino que ha aumentado un elemento de la producción: la capacidad de producir información. Así, determina que “lo que es distintivo es la realización final del potencial de productividad contenido en la economía industrial madura debido al cambio hacia un paradigma tecnológico basado en las tecnologías de la información<sup>6</sup>”. En esta línea, se define la expresión “Sociedad de la Información” como “un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y administración pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera<sup>7</sup>”.

Como consecuencia directa de la nueva organización empresarial asistimos a la transformación del trabajo. La sociedad posindustrial, como señalaba anteriormente, ha enterrado el paradigma de Colin Clark: hoy existe un nuevo reparto porcentual de los trabajadores, donde priman los servicios (en sentido amplio) sobre los bienes. Estos rasgos son comunes en todos los países desarrollados.

El sector servicios parece ser la solución a estos problemas. La demanda de trabajo en este sector determina su nivel de desempleo, ya que éste absorbe a los desempleados del mundo agrícola e industrial. Aparecen servicios a empresas (marketing, contabilidad, diseño,...), servicios personales (peluquería, restauración, servicios domésticos,...), servicios sociales (sanidad, educación, labores medioambientales,...) o servicios distributivos (comercio, transporte o comunicación).

---

<sup>5</sup> MARTÍN MAYORGA, Daniel: “La sociedad de la información”, en GARCÍA BARRENO, Pedro: “*La ciencia en tus manos*”. Espasa. Madrid, 2000. Pág. 615.

<sup>6</sup> CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*, op.cit., pág. 118.

<sup>7</sup> TELÉFONICA: “*La sociedad de la información en España. Presente y Perspectivas 2000*”. Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales de Telefónica. Madrid, 2000. Pág. 20.

En efecto, Gosta Esping Andersen opina que “un paraíso posindustrial combinaría el pleno empleo con una fuerza de trabajo industrial escasa pero altamente cualificada, junto con una economía de servicios con un fuerte predominio profesional”, pero lamentablemente “ningún país se aproxima siquiera a ello<sup>8</sup>”.

Un ejemplo del crecimiento de este sector aparece relacionado, precisamente, con las nuevas tecnologías de la información. Las empresas “punto-com” se han desarrollado mediante la técnica del *outsourcing*. Esta técnica les ha permitido subcontratar ciertos bienes y servicios necesarios para la puesta en marcha de la empresa, sin tener que crear puestos de trabajo dependientes de ésta.

Pero, ¿cómo funciona la economía mundial e interconectada? El planeta es capitalista o depende de los procesos económicos capitalistas a través de los mercados financieros. La desregulación y la liberalización del comercio financiero fueron los factores que estimularon la globalización: la adquisición de acciones extranjeras por parte de los inversores extranjeros se multiplicaron por 197 entre 1970 y 1997. Este proceso vinculó definitivamente los mercados. La filosofía que trascendía a estos movimientos era que los mercados de bienes y capitales eran más abiertos y contribuían más directamente al crecimiento económico.

Las nuevas tecnologías permiten al pequeño inversor decidir sobre las transacciones de acuerdo con sus propias estrategias. Esta liberalización ha enriquecido a una clase transnacional de inversores, empresarios y profesionales. La igualdad entre los países no se ha disminuido, sino que parece haber empeorado.

La interconexión fue posible gracias a diversos factores:

- Las transacciones en la red y los sistemas de información a través de la informática.
- Los nuevos productos financieros.
- La velocidad del cambio.
- Los proveedores de información y los creadores de opinión.
- Las instituciones financieras internacionales.

---

<sup>8</sup> ESPING ANDERSEN, Gosta: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Ariel. Barcelona, 2000. Pág. 145.

El resultado es el “Autómata” que puede con los gobiernos, ciudadanos y los gobiernos locales. Asegura el sociólogo Manuel Castells que “los movimientos en los mercados financieros se producen por una mezcla de las reglas del mercado, estrategias empresariales y políticas, psicología social de masas, expectativas racionales, conductas irracionales, maniobras especuladores y turbulencias informativas”.

## 1.2. Las nuevas tecnologías de la información

La sociedad actual se caracteriza por no ser esencialmente industrial, esto es, la industria en el sentido de bienes de equipo y bienes de consumo ha dejado de ser el eje de las economías capitalistas. La nueva distribución de la economía significa en la práctica la desaparición del mítico paradigma de Colin Clarke, sobre los tres sectores de la economía capitalista.

¿Qué ha sustituido a la industria pesada como base de la economía? La nueva electricidad del siglo XXI es la información y el conocimiento, que se han convertido en un valor en alza, un bien intangible y transformador.

Asistimos, igualmente, al nacimiento de un nuevo paradigma tecnológico. La sociedad posindustrial vive “impulsada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las estrategias de gestión y expansión comercial de las formas de consumo y los mercados de la nueva economía red, transformando el entorno cultural y hasta los parámetros espacio-temporales de la experiencia, la percepción y el conocimiento humano<sup>9</sup>”.

Ciertamente, la revolución tecnológica actual se centra en las tecnologías de la información, que incluye asimismo la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y la ingeniería genética.

No obstante, el profesor Díaz Nosty señala cuáles son las limitaciones de este nuevo paradigma:

*Una de las virtualidades del desiderátum de globalidad está basada en la capacidad de las tecnologías para romper los viejos espacios de la comunicación, circunscritos a ámbitos geográficos y fronteras administrativas. Sin embargo, durante un período amplio, la globalidad potencial de la tecnología encontrará en el tráfico de flujos tres*

---

\*\*\*\*\*

<sup>9</sup> SIERRA CABALLERO, Francisco: *Elementos de Teoría de la Información*. MAD. Sevilla, 1999. Pág. 45.

*limitaciones. La primera, inherente a las leyes del mercado, está determinada por las desigualdades económicas del globo; la segunda la definen los valores locales, fijados por las culturas más arraigadas, las cosmovisiones religiosas más refractarias, los fundamentalismos, etc., mientras que la tercera tamiza la globalidad en territorios lingüísticos<sup>10</sup>.*

La sociedad no permanece indiferente a este proceso. En efecto, las redes de comunicación transforman radicalmente la vida del ciudadano, tanto en las relaciones de trabajo como en su socialización. En esta línea, la información y la comunicación se han convertido en elementos que fundamentan la propia sociedad.

En esta línea, hay que señalar que asistimos al nacimiento de un nuevo tipo de cultura: la cultura de la virtualidad real. Castells opina que se trata de “un sistema en el que la misma realidad es capturada por completo, sumergida de lleno, en un escenario de imágenes virtuales, en el mundo de hacer creer, en el que las apariencias no están sólo en la pantalla a través de la cual se comunica la experiencia, sino que se convierten en la experiencia<sup>11</sup>”.

Refiriéndose a esta nueva cultura, señala Juan Luis Cebrián:

*La realidad con la que opera es virtual, muchas veces fruto exclusivo de su imaginación, o de la imaginación de los demás, la crea él mismo gracias a la credibilidad que otorga a esa pantalla a la que se siente atrapado, de la que depende no sólo porque le hace compañía, sino porque le genera un placer, le permite inventar, sustituirse a sí mismo en la soledad multitudinaria del universo virtual<sup>12</sup>.*

El espacio de la radio y la televisión, y desde hace menos de una década también Internet, se ha convertido en la piedra angular del entorno en que interactuamos. Lo particular de esta nueva era consiste en que los medios de comunicación captan toda la realidad y ésta es introducida en un canal. Lo real es, pues, lo que aparece en el canal; lo que no aparece, sencillamente, no existe.

---

<sup>10</sup> DIAZ NOSTY, Bernardo: “La comunicación en el tiempo de la globalidad fragmentada”, DIAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1996. Pág.17 y ss.

<sup>11</sup> CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*, op.cit., pág. 406.

<sup>12</sup> CEBRIÁN, Juan Luis: *La red*. Taurus. Madrid, 1998. Pág. 81.

### 1.3. La política informacional

Los cambios en la economía y la sociedad no han dejado indemne a la política. La sociedad del conocimiento ha deslegitimado a las instituciones pensadas y desarrolladas en el marco de la era industrial. El nuevo poder reside en los códigos de información y en las imágenes de representación, en torno a las cuales las sociedades organizan sus instituciones, los individuos construyen sus vidas y deciden su conducta.

El Estado no tiene el poder exclusivo sobre los cimientos de la sociedad, como hemos señalado arriba: el tiempo y el espacio. No obstante, la pérdida del monopolio de poder ha dejado paso a la aparición masiva de los Estados diminutos. Los gobiernos locales y regionales emergen como entidades flexibles, unidas en el *continuum* cultural con la identidad de sus ciudadanos.

El nuevo triángulo de influencia reside en la conjunción del poder financiero (el euro, el dólar, el yen y los petrodólares), las fuerzas militares (principalmente, la OTAN) y las declaraciones del mundo político. Los Estados han entrado en este juego de influencias y, por eso, se reduce su autonomía. El nuevo sistema de poder se caracteriza por la pluralidad de fuentes y, en este nuevo orden, el Estado Nación es sólo un poder más. El desarrollo de la sociedad civil, mediante asociaciones y ONGs, la red de capitales financieros, la opinión pública y los medios de comunicación juegan también un papel importante.

El papel que ha pasado a ejercer el Estado, y las administraciones públicas, no debe ser despreciado. La economía informacional necesita de los Estados, pues sigue siendo una economía politizada. El Estado sigue ejerciendo un papel esencial en las estructuras económicas, en tanto que maneja, por ejemplo, la legislación laboral y los tipos de interés.

En este nuevo contexto aparece la política informacional, donde la televisión pública es el mejor exponente. Las telecomunicaciones, en la sociedad de masas, han aparecido ligadas a la Administración Pública por dos razones: en primer lugar, por el alto coste de inversión inicial y, en segundo lugar, porque las Administraciones eran conscientes de la necesidad controlar cualquier tipo de medio de comunicación<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase BRAOJOS, Alfonso; NÚÑEZ DE PRADO, Sara; RÍOS, Enrique; y REAL, Elena: *Comunicación social y poder*. Editorial Universitat. Madrid, 1993. También SOHR, Raul: *Historia y poder de la prensa*. Editorial Andrés Bello. Barcelona, 1998.

Las televisiones públicas representan el poder mismo. Aunque la idea de que la televisión cumple un servicio y una función social está muy extendida, lo que no está tan claro qué precio, literal y figurado, debemos pagar los ciudadanos por estos servicios. En sentido literal, el precio de la información es difícilmente calculable; al tratarse de un bien intangible, lo único que se puede valorar es el soporte de la misma.

Aclara el profesor Manfredi:

*Aunque la información por sí misma eleva el valor de cambio de bienes económicos, creando así riqueza, cuando nos referimos a su precio nos referimos al de su soporte. Puesto que la rentabilidad de las empresas informativas proviene de los ingresos publicitarios, el precio de la información depende de la valoración que los anunciantes concedan a la audiencia generada por cada medio y por el tipo y calidad de las informaciones que por ellos circulen. [...] lo que se valora no es el periódico (o la radio o la televisión), sino lo que lleva dentro<sup>14</sup>.*

La política tiende a utilizar el control mediático en beneficio propio. Sin perjuicio de esta realidad, el control estatal de las telecomunicaciones está llegando a su fin. En un mundo globalizado, las emisiones transfronterizas están lejos del control gubernamental. “La televisión transfronteriza aparece como idóneo instrumento de liberalización sociopolítica, capaz de aunar pueblos dispares y a la vez que hace desaparecer las barreras tradicionales entre los países más desarrollados, sensibiliza sobre las diferencias sociales que existen aún entre los pueblos de la tierra”, añade Silverio Barriga<sup>15</sup>.

La idea de la televisión pública está vigente, en tanto que la abrumadora influencia empresarial sobre los medios de comunicación deslegitima la comunicación que éstos ofrecen. Como señalaba Jacques Fauvet, antiguo director del diario *Le Monde*, “la libertad de la información es un mito cuando, escapando a la tutela del Estado, la prensa cae bajo el dominio del dinero; la libertad lleva entonces a facilitar la concentración<sup>16</sup>”.

España y Europa viven en una economía de mercado, donde los medios de comunicación se han convertido en gigantes empresas informativas. Ramón Reig deter-

---

<sup>14</sup> MANFREDI MAYORAL, Juan Luis: *Manual de Producción Periodística*. MAD. Sevilla, 2000. Pág. 37.

<sup>15</sup> BARRIGA, Silverio: “Relación entre las producciones y la demanda de audiencia: la radiotelevisión, instrumento de servicio público”, en *Nuevos Retos para las televisiones y radios autonómicas*. Jornadas organizadas por el Consejo de Administración de RTVA. Sevilla, 2000. Pág. 38.

<sup>16</sup> Citado por M'BOW, Mahtar: *Información y comunicación en el mundo contemporáneo*. Cuadernos de Comunicación. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad de Sevilla, 1989. Pág. 24.

mina que estos gigantes han de ser denominados “conglomerados”, entendidos como las fusiones “entre macroempresas ligadas total o parcialmente a la información (y a veces, en alguna de ellas, sin relación alguna)” dentro del mundo de las industrias culturales, considerando éstas como aquellas actividades “orientadas en un cien por cien a la elaboración de productos informativos en su más amplia gama<sup>17</sup>”.

Las funciones clásicas de informar, formar y entretener han dejado paso a la lucha por los mercados de audiencia. La Economía Política de la Información, sugiere que la investigación se enmarque en un contexto socioeconómico y político determinado: estructura, poder e información aparecen relacionados directamente entre sí. Añade el profesor Reig que “el poder, considerado como un elemento con capacidad para tratar de persuadir y de influir sobre la ciudadanía gracias a que posee los resortes socioeconómicos e informativos para ello, está implícito en este contexto<sup>18</sup>”.

No obstante, no se puede olvidar el cuarto elemento fundamental de la estructura informativa: la ideología. La apropiación de la estructura informativa tiene como finalidad el control social. Los medios de comunicación se han convertido en mediatizadores de la realidad social; así, cualquiera que controle un medio de comunicación tendrá un instrumento para influir en la opinión pública.

Los propietarios de los medios de comunicación conocen esta realidad y, tanto los medios públicos como privados, utilizan el control de la ideología en beneficio propio, como explica el profesor Ramón Reig, apuntando que “para que el poder se haya ido consolidando ha precisado una ideología y esa ideología se ha proyectado sobre la población, en gran medida, a través de estructuras informativas cada vez más complejas<sup>19</sup>”.

#### 1.4. Las tendencias de la sociedad informacional

“La cuestión está en saber si la sociedad global de la información, con su universo de redes, interactividad y demás zarandajas, añadirá confusión y caos al conjunto o servirá para comenzar a discernir los elementos positivos del embrollo<sup>20</sup>”, se plan-

\*\*\*\*\*  
<sup>17</sup> REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España. Prensa, radio, televisión y mundo editorial*. Paidós Papeles de Comunicación. Barcelona, 1998. Pág. 35.

<sup>18</sup> REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España*, op.cit., pág. 24 y ss.

<sup>19</sup> REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España*, pág. 26.

<sup>20</sup> CEBRIÁN, op.cit., pág. 153.

tea Juan Luis Cebrián. Los cambios en la sociedad de la información son constantes, por lo que los investigadores prefieren hablar de tendencias, más coyunturales, pero más definitorias. De momento, la tendencia de los medios de comunicación está definida por dos parámetros: la concentración y la localización.

La concentración consiste en la acción de reunir bajo un solo dominio la propiedad de algunos elementos. El Informe MacBride, publicado originariamente en 1980, realiza toda una premonición:

*La industria de la comunicación está dominada por un número relativamente pequeño de empresas que engloban todos los aspectos de la producción y la distribución, están situadas en los principales países desarrollados y cuyas actividades son transnacionales. La concentración y la transnacionalización son las consecuencias, quizás inevitables, de la interdependencia de las diferentes tecnologías y de los diversos medios de comunicación [...] Un requisito previo e indispensable es que el público pueda conocer las estructuras de propiedad de los medios de comunicación social<sup>21</sup>.*

Los medios de comunicación son en la actualidad dueños y partes de otros conglomerados empresariales. Este proceso, que no es nuevo, está relacionado con la globalización y las industriales culturales. El entorno simbólico de los próximos años se desarrollará a través de macroempresas culturales y multimedia: esto significa que los procesos creativos se someten a los imperativos del capital. Estas macroempresas (Disney, AOL Time Warner, Vivendi Universal, Viacom, etcétera) se ocupan de rellenar el espacio cultural de millones de espectadores, homogeneizados en el origen y en el resultado.

El profesor Reig añade que “el modelo se ha desplazado desde un sistema de matriz ideológica dominante a otro de prevalencia mercantil, cuyo empuje ha arrasado incluso, en su concepción y en las prácticas de los contenidos, a los medios de titularidad pública subsistentes<sup>22</sup>”.

Los grupos de comunicación más importantes acrecientan a diario su poder de emisión. Las concentraciones multimediáticas han producido conglomerados industriales, cuyo objeto no es exclusivamente la información: “este poder real lo forman grandes empresas de las finanzas, las telecomunicaciones, la construcción, el metal-electricidad, la energía en general y la información<sup>23</sup>”. La gran capacidad expansiva

\*\*\*\*\*  
<sup>21</sup> MACBRIDE, op.cit., pág 197-198.

<sup>22</sup> REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España* pág. 38.

<sup>23</sup> REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España* pág. 25.

permite a estos grandes grupos actuar libremente en el sistema informativo internacional. La privatización, total o parcial, de los monopolios estatales sobre la radio-difusión y la televisión ha potenciado la aparición de oligopolios supranacionales, de corte comercial.

Señala el profesor Díaz-Nosty:

*La dinámica del sistema de medios parece evolucionar hacia una mayor convergencia/concentración de las opciones en torno al concepto de las grandes plataformas, no necesariamente sujetas al ámbito del territorio político o administrativo del Estado o a términos jurídicos de titularidad compartida. En ellas se coligarán intereses diversos sobre la base de la explotación convenida de parcelas, segmentos, líneas de especialización en el hipermercado mediático-comunicativo-cultural, donde los medios públicos pueden encontrar asimismo los espacios de utilidad y servicios adscritos al ámbito de la gestión y de la gobernabilidad públicas<sup>24</sup>.*

Cuando la concentración empresarial supera ciertos límites, la efectiva libertad de comercio está en peligro. Si la concentración aparece, además, en el mundo de la información, están en peligro la libertad de expresión, de difusión y de elección de los ciudadanos. Al respecto advierte Alain Madec:

*Los flujos de información son esenciales para la democracia y para la paz mundial; todo lo que atenta contra la libertad de expresión es un peligro para la democracia [...] de la misma manera no podrá existir una paz duradera sin un mínimo de confianza que haga posible el intercambio entre hombres e ideas<sup>25</sup>.*

Los motivos que desencadenan los procesos de concentración en el mundo de la comunicación son muy distintos. Los profesores Iglesias y Nieto<sup>26</sup> asocian el proceso de concentración informativa principalmente a dos causas: informativas y económicas. Entre las primeras, destaca la complementariedad de los medios, las nuevas tecnologías o la liberalización de la radio y la televisión. Entre las económicas, destaca la atomización del capital, la necesidad de supervivencia o la reducción de costes.

Por otro lado, se desarrolla el proceso de la localización. Los diarios, las radios y las televisiones ofrecen cada día más información local o zonal. El auge de estos medios locales es comprensible desde varios puntos de vista. En primer lugar, un punto de vista antropológico. El ser humano necesita saber qué ocurre en su ambi-

---

<sup>24</sup> DIAZ NOSTY, Bernardo: "La comunicación en el tiempo de la globalidad fragmentada", DIAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1996. Pág.17 y ss.

<sup>25</sup> MADEC, Alain: *El mercado internacional de la información*. Tecnos. Madrid, 1984. Pág. 19.

<sup>26</sup> IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso: *Empresa informativa*. Ariel Comunicación. Barcelona, 1993. Pág. 209 y siguientes.

to más cercano: cuándo arreglarán las calles del barrio, cuánto costará la tarifa de la zona azul, qué calles se cortarán al tráfico durante la Semana Santa, ... Esta información, intrascendente más allá de ciertos ámbitos geográficos, es fundamental para el desarrollo de la vida cotidiana.

El profesor Ramos Espejo lo explica de la siguiente manera:

*Este retorno a la patria de la información, aquella que aporta el sello de la cercanía, que se sabe de dónde viene, por qué se produce y cómo cala e incide en su tejido social, es una forma natural de la persona que se manifiesta en todos los órdenes de la vida, y que tiene todos los valores para el enriquecimiento de las personas y de los valores comunitarios<sup>27</sup>.*

En segundo lugar, desde un punto de vista empresarial. La expansión de medios locales permite a las empresas desarrollar sus propias políticas de comunicación. Cada ciudad, zona o barrio tiene unos ingresos objetivos por publicidad; la posibilidad de captarlos lleva a los empresarios a lanzarse al mercado de la información. Así aparecen periódicos de barrio, desconexiones locales en los telediaros, magazines radiofónicos locales, etcétera.

## 1.5. Los amos de la información

Los medios de comunicación estructuran nuestra experiencia “como dispositivos de poder cultural en la era moderna por su capacidad de significación, de proveer significados y clausurar sentidos específicos de interacción social<sup>28</sup>”. El Diccionario de la Real Academia<sup>29</sup> define “estructura” como la distribución y el orden de las partes importantes de un edificio, de las partes del cuerpo o de cualquier otra cosa. En esta línea, a lo largo de este estudio, la estructura de la información representará la distribución, las cuotas de poder, las relaciones directas e indirectas y los dueños de los medios de comunicación en Europa, estos elementos señalados están interconectados y organizados de tal manera que si uno de ellos se altera, el resto se verá igualmente afectado.

---

<sup>27</sup> RAMOS ESPEJO, Antonio: *Aproximación al nuevo periodismo local*. Curso de doctorado “Producciones y géneros periodísticos en el inicio del nuevo siglo”, celebrado en la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad de Sevilla. 2000. Pág. 14.

<sup>28</sup> SIERRA CABALLERO, op.cit., pág. 157.

<sup>29</sup> DRAE, 1992.

Las televisiones públicas están afectadas por estas estructuras informacionales, en tanto que son elementos de la misma. Los modelos de radiotelevisiones públicas en Europa están en pleno proceso de reestructuración, a todos los niveles. Los aspectos más interesantes de esta fase son la renovación de las estructuras de renovación interna, como son los órganos de gobierno y la autonomía de éstos; y la financiación de unos entes que ofrecen sistemáticamente resultados negativos.

Señala el profesor González Encinar:

*Todas las televisiones públicas de los países de la Unión Europea atraviesan actualmente por una fase de reestructuración. La ruptura de los monopolios tradicionales y la consiguiente competencia con las televisiones privadas, junto con el desarrollo del satélite y del cable, obligan a las televisiones públicas a repensar sus funciones, a reorganizar sus estructuras, a incorporar las nuevas técnicas y a adecuar a las nuevas circunstancias los antiguos sistemas de financiación<sup>30</sup>.*

La reestructuración y el análisis de los cambios que resultan son el objeto central de la investigación

## 1.6. La era de la información

Vivimos en la sociedad del conocimiento. La revolución de las tecnologías de la información, la reestructuración del sistema económico y financiero y el florecimiento de los movimientos sociales identitarios son los tres integrantes que alumbran el nacimiento de la era de la información, pues de ellos se sigue la aparición de la sociedad red, la economía informacional y la cultura de la virtualidad real. La convergencia de estos procesos señala una redefinición histórica de las relaciones de producción, de poder y de experiencia sobre las que se construye la sociedad.

En esta sociedad de información, comunicación y conocimiento, la televisión se ha convertido en un instrumento fundamental para desarrollar la identidad. En efecto, la televisión se ha convertido en la fuente primaria común de socialización e información cotidiana, trascendiendo las barreras sociales de movilidad y de cultura. El *Informe SGAE sobre hábitos de consumo cultural* señala que el 98'9% de los ciudadanos tienen un receptor de televisión. Asimismo, por término medio, los españoles que ven la televisión (un 99'5%), declaran estar frente a este electrodoméstico más de 18'65 horas semanales, esto es, 2'66 horas diarias.

\*\*\*\*\*  
<sup>30</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *La televisión pública en la Unión Europea*. Monografía de Ciencias Jurídicas. McGraw-Hill. Madrid, 1995. Prólogo.

La influencia de la televisión como medio cultural no puede evaluarse exclusivamente según los contenidos. Al respecto, opina el sociólogo Anthony Giddens:

*La televisión contribuye a crear los marcos de experiencia, las perspectivas culturales globales dentro de las cuales los individuos en las sociedades modernas interpretan y organizan la información. La televisión es tan importante como los libros, las revistas y los periódicos en la expansión actual de las formas indirectas de comunicación. Enmarca los modos en que los individuos interpretan y responden al mundo social contribuyendo a ordenar la experiencia que tenemos de él. Los supuestos integrados en el carácter general de la producción y la distribución de televisión quizás pueden ser más significativo que cualquier programa particular que se emita*<sup>31</sup>.

En este sentido, desde la antropología política, George Balandier propone que “la televisión en las sociedades de capitalismo avanzado ha adquirido una dimensión totémica, en un sentido moderno pero también continuador, de las prácticas de las sociedades no industriales o de fases anteriores del capitalismo, de ritualización y de escenificación del poder y de las relaciones entre sectores sociales dominados y dominantes<sup>32</sup>”.

Las batallas culturales son las batallas del poder en la era de la información. En la sociedad de la información, los conflictos no tienen un origen exclusivamente ideológico. Las grandes causas de división se ligan a aspectos culturales. Así, los Estados-Nación desarrollarán un papel importante en las políticas informacionales, pero las naciones y los grupos culturales se relacionan sobre el supuesto de una base cultural común.

El sentimiento de pertenencia al grupo tendrá, pues, efectos decisivos. Las radios y televisiones públicas juegan y fomentan el sentimiento de grupo y de nación, esto es, la conformación de la identidad cultural de una sociedad. Por tanto, el control de las mismas debe ir ligado a la protección de ciertos derechos fundamentales y otras tantas libertades públicas.

Jay G. Blumler reflexiona sobre el papel que juega la ficción televisiva en las sociedades europeas occidentales en relación con la identidad cultural nacional, que es apuntada como uno de los valores vulnerables en la era de la información:

---

<sup>31</sup> GIDDENS, Anthony: *Sociología*. Alianza. Madrid, 1989. Pág. 478.

<sup>32</sup> Citado por GIORDANO, Eduardo y ZELLER, Carlos: *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*. Colección Antrazyt. Icaria Editorial. Barcelona, 1999. Pág. 23.

*En el caso de la ficción televisiva de producción nacional, las audiencias del país compartían no sólo la diversión y entretenimiento, sino también descripciones de la idiosincrasia, los problemas, conflictos sociales y dilemas morales de su sociedad. Hoy, pese a que ven con placer muchos programas extranjeros, sin pretender aislarse del mundo exterior, e incluso emprendiendo caminos hacia una integración europea más estrecha, muchos europeos siguen primordialmente ligados a sus identidades históricas nacionales y regionales, y las consideran particularmente amenazadas. Esto explica la insistencia de Wolton en la necesidad de fortalecer el papel de la televisión como “vínculo social en el seno de una comunidad nacional” y de que en toda Europa se acepte como necesario “el que cada país produzca la mayor parte de su material televisivo utilizando para ello sus propios recursos”<sup>33</sup>.*

El Informe MacBride recordaba que “la promoción de las condiciones de las cuales depende el mantenimiento de la identidad cultural de la sociedad permite el establecimiento de relaciones armoniosas y creadoras con otras culturas” y recomendaba “formular una política cultural nacional encaminada a fomentar la identidad y la creatividad culturales, recurriendo para ello a los medios de comunicación social<sup>34</sup>”.

La televisión, pública y privada, aparecen como fuentes de entretenimiento y de información: expresan valores, actitudes e ideologías mediante la transmisión de contenidos culturales. Por el contrario, el papel narcotizante de las imágenes y los sonidos, la invasión cultural (Norte-Sur) y la socialización centralizada son las características señaladas por los críticos de los medios audiovisuales<sup>35</sup>.

Este proceso no es sorprendente y ya era anunciado, con cierto temor, por el Informe MacBride, al señalar que “surgen nuevas estructuras de comunicación que reflejan los estilos de vida, los valores y los modelos de un pequeño número de sociedades y que tienden a generalizar en el plano mundial ciertos tipos de consumo y modelos de desarrollo preferentemente a otros<sup>36</sup>”. La misma UNESCO ha actualizado este debate, planteándolo en los siguientes términos:

*El reto es, pues, fundamental: se trata de combinar las tensiones fecundas entre la identidad y las expresiones culturales propias de cada país, las fuerzas centrífugas de la*

33 BLUMLER, Jay C.: *Televisión e interés público*. Colección Comunicación. Bosch. Barcelona, 1993. Pág. 53.

34 MACBRIDE, op.cit., pág. 442.

35 BARRIGA, op.cit., pág. 36.

36 MACBRIDE, op.cit., pág. 54.

*globalización de los mercados y la pertenencia común al género humano, en toda su diversidad*<sup>37</sup>.

En este proceso universal, las radios y las televisiones públicas juegan un papel muy determinado. Rafael Camacho<sup>38</sup>, Director General del ente público RTVA, señala dos elementos clave en la determinación de los medios públicos. En primer lugar, habla de la responsabilidad cultural. Ante el proceso de mundialización, los valores autóctonos deben ser defendidos por las radiotelevisiones públicas. Su misión, debe ser la integración y la exposición de valores propios. En todo caso, una televisión pública no puede ser nunca excluyente, racista o intransigente con otras realidades socioculturales. En segundo lugar, Camacho mantiene que los entes públicos son las únicas empresas con una capacidad tecnológica determinante, que pueden impulsar las transformaciones consubstanciales a la sociedad de la información.

En esta coyuntura, las televisiones públicas han sufrido – sufren – una crisis de identidad que lleva a plantearse cuál es la misión de un ente público estatal. Son demasiado grandes para ocuparse de los asuntos locales y demasiado pequeñas para insertarse con voz propia en las estructuras mundiales de la comunicación.

La información, la socialización, la motivación, el debate y el diálogo, la educación, la promoción cultural, el ocio y la integración son las funciones principales de la comunicación. Estas características determinan que el poder, cualquiera sea su definición, esté directamente relacionado e interesado en la comunicación. Así, el poder, entendido como la capacidad de imponer conductas, radica en las redes de intercambio de información y en la manipulación de los símbolos. Éstos relacionan a los actores sociales, las instituciones y los movimientos culturales, mediante iconos, portavoces y amplificadores intelectuales.

En otro orden de cosas, la Política se ha convertido en un elemento más del la virtualidad real. Ya anunciaba el Informe MacBride que “no es posible entender la comunicación, considerada globalmente, si se hace caso omiso de sus dimensiones políticas. La política – en el sentido noble de la palabra – no puede disociarse de la comunicación<sup>39</sup>”. La política informacional se desarrolla en los medios de comuni-

---

<sup>37</sup> MAHERZI, Lotfi: *Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Ediciones UNESCO/CINDOC. Acento Editorial. Madrid, 1999. Pág. 15

<sup>38</sup> Anotaciones propias tomadas en el transcurso de la conferencia celebrada en la Facultad de Ciencias de la Información de Sevilla el 22 de marzo de 2001.

<sup>39</sup> MACBRIDE, op.cit., pág. 44.

cación, que ha trivializado y reducido las ideologías y los partidos a un juego de estrategias.

En la sociedad de lo virtual, los acontecimientos sólo existen en la medida en que aparecen en la televisión. Los políticos no son profesionales, sino que son estrellas del mundo mediático. En la política contemporánea, la televisión es tan importante como la propia capacidad de actuar por parte del político: asistimos a una *performance* política de primer nivel<sup>40</sup>.

La política informacional se desarrolla en los medios de comunicación, que ha trivializado y reducido las ideologías y los partidos a un juego de estrategias. Consecuencia de esta nueva estrategia, los partidos han abandonado la política de movimientos, ligadas a la idea de un futuro utópico bien socialista o bien capitalista, para dejar paso a una política de campaña, en sentido militar y electoral.

La retroalimentación del mundo de las finanzas, la política y los medios de comunicación excluye de su alrededor aquello que considera molesto. Los amos de la información no luchan contra aquello que no les gusta, ni siquiera se prohíbe: simplemente lo excluyen de sus telediarios. Así, las estructuras del poder tratan, y consiguen, que “su” Verdad parezca real. Compran medios de comunicación: la propaganda se disfraza de información.

En este orden de cosas, la manipulación es una categoría adecuada para explicar la influencia televisiva, en tanto que el control de los contenidos audiovisuales por parte de grupos políticos y lobbies produce un mundo de visiones particulares, un nuevo foco semiótico<sup>41</sup>. El manejo de los medios de comunicación por parte de las élites políticas está destinada al control de las conciencias, en el amplio sentido de la palabra, que origina un nuevo caciquismo mediático, político e ideológico.

En este sentido, se desarrolla la teoría del *agenda-setting*. Ésta sostiene que “como consecuencia de la acción de los periódicos y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los media incluyen o excluyen de su propio contenido. El público además tiende a asignar a lo que incluye una importancia que refleja el énfasis atribuido por los mass media a los acontecimientos, a los problemas, a las personas<sup>42</sup>”.

---

<sup>40</sup> Véase RAMONEDA, Josep: *Después de la pasión política*. Taurus. Madrid, 1999.

<sup>41</sup> Véase SODRÉ, Muniz: *Reinventar la cultura*. Gedisa. Barcelona, 1999.

<sup>42</sup> Citado por WOLF, Mauro: *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Instrumentos Paidós. Barcelona, 1991. Pág. 163.

La teoría de la agenda temática la definió José Luis Martínez Albertos como “la invención de la realidad<sup>43</sup>” por parte de los medios. En conjunto, el poder de los medios va más allá del ocio o la transmisión de noticias. También influye sobre los pensamientos y el comportamiento. Los medios fomentan un determinado tipo de conducta y construyen nuestra realidad: los hábitos, las costumbres, el modelo de habla, etc. Esta agenda “oculta” representa el auténtico poder. “La realidad, aunque distorsionada, será la que dibujen la presencia constante de temas y personajes, que acaban por ser aceptados por el público<sup>44</sup>” acierta a completar el profesor Manfredi.

Las televisiones públicas han de tener especial cuidado con este poder. El mundo audiovisual tiene la capacidad de hacer dormir las conciencias<sup>45</sup>, por lo que estos instrumentos no pueden permanecer en manos de la clase política. Los entes públicos deben ser devueltos a la sociedad civil; sindicatos, colegios profesionales, universidades, asociaciones y ciudadanos deben participar en la construcción social de qué deben ser las radios y televisiones públicas del siglo XXI.

Advierte el profesor Manfredi Mayoral:

*Cuando las libertades de expresión y de prensa se combinan y se proyectan aviesamente sobre la sociedad a través de los medios audiovisuales, especialmente la televisión, la democracia misma puede estar en peligro, sustituida por la telecracia. En la telecracia, el enorme poderío del medio televisivo puede utilizarse para manipular la audiencia, entre la que están los votantes, y así alterar la percepción personal que esos individuos pudieran tener de la sociedad y de la política. [...] Por eso, no hay partido que no tenga en su programa un paquete de medidas para evitar que al menos la televisión pública no pueda ser utilizada para una manipulación que atenta a los mismísimos principios de la democracia<sup>46</sup>.*

Por su vocación de servicio público, el contenido de su agenda no puede estar pre-determinado por la lucha por las audiencias<sup>47</sup>. La audiencia de los públicos debe ofrecer una oferta global, donde prime la educación, la cultura y la información por encima del negocio. La sociedad de la información ofrece múltiples canales para el ocio y la diversión, por lo que los entes públicos deben emitir un estándar de calidad.

43 MARTÍNEZ ALBERTOS, José Luis: *Curso General de Redacción Periodística*. Paraninfo. Madrid, 1989.

44 MANFREDI MAYORAL, op.cit., pág. 22.

45 Veáse REIG, Ramón: *El éxtasis cibernético. Comunicación, democracia y neototalitarismo a principios del siglo XXI*. Eds. Libertarias/Prodhufo. Madrid, 2001.

46 MANFREDI MAYORAL, op.cit., pág. 167 y ss.

47 Veáse MANFREDI MAYORAL, op.cit., “Capítulo 18. Control de la difusión” y BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Gedisa. Barcelona, 1999.

Este servicio público debe llegar a todos los ciudadanos, a la alta cultura y a la sociedad de masas, pero no puede caer en el juego de los índices de audiencias. Una vez definido el concepto de servicio público de radiotelevisión, lo que trataremos de hacer a lo largo del estudio, los entes deben limitarse a estas áreas definidas.

El camino para el control de calidad en los medios de comunicación social lo indica el profesor Manfredi: “en términos generales, la calidad de un producto es resultado de unas decisiones empresariales tomadas como consecuencia del análisis de las variables asociadas por el consumidor al concepto de calidad, para poder así ofrecerle lo que desea. Se trata, en definitiva, de estudiar al público y atender a su demanda de la mejor manera posible con los recursos de que se dispone<sup>48</sup>”.

Los manuales y los libros de estilo, la defensa de la libertad de expresión y el autocontrol profesional, los códigos deontológicos profesionales, la normalización del trabajo periodístico y el respeto al idioma utilizado son instrumentos de los que disponen los trabajadores de los medios de comunicación, públicos y privados; su utilización marcará la calidad y la ética del medio.

---

\*\*\*\*\*

<sup>48</sup> Véase MANFREDI MAYORAL, op.cit., “Capítulo 19. Control de calidad en los medios informativos”.

## 2. EL ESTADO DEL BIENESTAR

El Estado del Bienestar es el modelo social y económico que se desarrolla en Europa, principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial. La característica común que rige los diferentes regímenes del Estado del Bienestar consiste en que el Estado, entendido como la Administración Pública, se pone al servicio de los ciudadanos. El Estado social de Derecho se cimienta sobre ciertos puntos que son innegociables. Por un lado, la libertad del ciudadano, en todos los sentidos, que en nuestra Constitución recogerían los Derechos Fundamentales.

El modelo se institucionaliza tras la Segunda Guerra Mundial, mediante el desarrollo de políticas keynesianas de intervención del Estado en la economía. El objetivo de esta participación es estabilizar la economía, regular el ciclo económico y redistribuir la renta. El Estado del Bienestar ha vertebrado la convivencia social y ha marcado la pauta del progreso económico en los países con una economía de mercado.

El Estado social de Derecho, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo ha emprendido esta dirección, imitándolo cada vez más, valorando positivamente, en muchos aspectos, lo que ha sucedido en Europa desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial.

La noción de Estado del Bienestar se subordina al concepto de igualdad. Se parte de la idea de que los mercados no son perfectos, por lo que el Estado debe intervenir, de alguna u otra manera. La relación entre el mercado y el bienestar de los ciudadanos es definida por el premio nobel Amartya Sen:

*Tal como la economía de mercado funciona poniendo en sintonía a diferentes personas, pues el Estado de bienestar hace exactamente lo mismo. Advierte que es posible que algunas personas se adentren en una situación muy difícil, por causa de enfermedad, pueden necesitar asistencia médica y aunque tengan un patrimonio suficiente, quizá no puedan permitirse pagar los gastos, según el tipo de enfermedad, o quizá se empobrezcan o pierdan el trabajo, o puede que tengan un bajo nivel salarial u otro tipo de pro-*

*blemas, como discapacidades de toda suerte que les impide tener una renta decente. Lo que entonces aporta el Estado es un apoyo básico para que no caiga en ese agujero de la pobreza, no se hunda en la pobreza. El Estado de bienestar impide que alguien llegue a un estado de existencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna*<sup>49</sup>.

Para conseguir esta igualdad, se han articulado dos herramientas. Por un lado, el derecho del ciudadano a recibir unas prestaciones monetarias en determinadas circunstancias; por el otro, el Estado se ha convertido en el prestador de un conjunto de servicios públicos.

El economista Ramón Casilda señala:

*En efecto, los logros más evidentes del Estado del Bienestar han consistido en la implantación de un sistema universal de seguridad y protección social y de otro de garantía de recursos para quienes tienen dificultades de inserción o de mantenimiento en el proceso productivo, y en la provisión, también universal, de un conjunto de servicios y equipamientos colectivos para la salud y para la obtención de unos niveles educativos mínimos en consonancia con los tiempos*<sup>50</sup>.

La clave es, pues, determinar qué se ha de igualar. En principio, el objetivo de este modelo político, económico y social es la protección del ciudadano frente a los riesgos sociales; asimismo, se trata de asegurar unos mínimos sobre ciertos aspectos, que según la consideración del legislador, deben ser cubiertos. El acceso a la educación, la salud pública, el desarrollo de pensiones y el sistema de seguros de desempleo son los ejemplares más habituales.

## 2.1. La tríada del bienestar

Los pilares de la sociedad son la familia, el Estado y el mercado, la “tríada del Bienestar”, en palabras de Esping Andersen<sup>51</sup>. Las relaciones económicas, políticas y sociales giran en torno a ellos. En función del papel que desarrolle cada uno de ellos, estaremos ante un modelo del Estado del Bienestar.

---

<sup>49</sup> SEN, Amartya: “El futuro de Estado del bienestar”. Conferencia pronunciada en el “Círculo de Economía” de Barcelona y publicada en [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)

<sup>50</sup> CASILDA, Ramón: “El Estado del Bienestar a discusión”, en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos. Madrid, 1996. Pág. 18.

<sup>51</sup> ESPING ANDERSEN, Gosta: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, op.cit., pág. 53 y ss.

La familia es la institución social mínima. No existe una definición única, ya que cada cultura entiende la familia en función de muchos factores o circunstancias. Por familia debemos entender el “grupo de personas directamente ligadas por nexos de parentesco, cuyos miembros adultos asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos<sup>52</sup>”. En las sociedades del capitalismo occidental, la familia nuclear es un hogar donde habitan una pareja, junto a sus hijos. Este modelo de familia se asocia a la monogamia y a la heterosexualidad.

En la actualidad, y desde los años setenta, las pautas de la vida familiar se han transformado. Manuel Castells habla del “final del patriarcado”: un alto porcentaje de mujeres trabajan por un salario, las tasas de divorcio aumentan y los hogares han dejado de ser mononucleares. Asimismo, muchas familias europeas han ampliado sus horizontes, convirtiéndose en familias extensas, esto es, familias donde las relaciones con otros familiares, principalmente los abuelos, son continuadas e intensas. El matrimonio ha dejado de ser la condición inicial para las relaciones sexuales o para el establecimiento de parejas. La cohabitación es un hecho cada vez más común en los países occidentales.

El Estado es la organización política que gobierna sobre un territorio determinado. La autoridad se fundamenta sobre un sistema legal y se legitima la utilización de la fuerza para implantar las políticas. El gobierno se define como el aparato con capacidad de regular políticas y asuntos de Estado. La política “corresponde a los medios por los cuales se emplea el poder para influir sobre el alcance y el contenido de las actividades gubernativas<sup>53</sup>”.

La ciudadanía se establece sobre la base del Estado democrático. Encontramos derechos civiles, políticos y sociales. Los teóricos de la ciencia política indican que la participación efectiva del ciudadano en el gobierno es limitada, derivando, en todo caso, hacia el gobierno de elites. La democracia representativa y multipartidista, implica el derecho a voto de los ciudadanos adultos. Este sistema permite escoger el partido que ejerce el poder.

Los Estados modernos se asocian al concepto de soberanía, esto es, la autoridad reconocida y reconocible de un gobierno para imponer sus políticas dentro de un territorio específico. No obstante, el nacionalismo es un fenómeno en auge en los

---

<sup>52</sup> GIDDENS, Anthony: *Sociología*, op.cit., 415.

<sup>53</sup> GIDDENS, op. cit., pág. 366.

países de capitalismo informacional. Los grupos nacionalistas se definen por el conjunto de símbolos y creencias, que determinan una identidad. Ésta presta el sentido de comunidad política diferenciada del Estado-Nación westfaliano.

La economía se desarrolla en los mercados. Por mercado, entendemos el mecanismo impersonal que parte de unas dotaciones de recursos y genera unas distribuciones de renta y riqueza que no son necesariamente aceptables según unos determinados criterios de justicia; por otro lado, por economía, entendemos aquel “sistema de producción e intercambio que satisface las necesidades materiales de los individuos que viven en una determinada sociedad<sup>54</sup>”.

### 2.1.1. Los regímenes de la sociedad del bienestar

La siguiente tabla propone una visión general resumida de las características de los diversos regímenes<sup>55</sup>.

	<b>Liberal</b>	<b>Socialdemócrata</b>	<b>Conservador</b>
Papel de la familia	Marginal	Marginal	Central
Papel del mercado	Central	Marginal	Marginal
Papel del Estado	Marginal	Central	Subsidiario
Modo de solidaridad dominante	Individual	Universal	Parentesco Corporativismo Estatismo
Lugar de solidaridad dominante	Mercado	Estado	Familia
Grado de Desmercantilización dominante	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)

<sup>54</sup> GIDDENS, op. cit., pág. 763.

<sup>55</sup> ESPING ANDERSEN, Costa: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, op.cit., pág. 115.

El régimen del bienestar liberal cree firmemente en el papel del mercado, quien juega un papel determinante; la intervención del Estado se justifica en las crisis de cambio y de crecimiento. La Administración define lo social de un modo muy restringido, por lo que los servicios y los gastos sociales no son excesivamente elevados, pero mantienen el equilibrio del sistema. Los beneficios, incluso aquellos universales, se complementan con dividendos adquiridos en el mercado laboral.

Los movimientos obreros, como operadores activos de la sociedad civil, son muy importantes. En este sentido, “las transformaciones generales de la sociedad industrial dan lugar al nacimiento de grupos sociales que reclaman derechos, legislación proteccionista, libertad, etc. y el Estado se apresta a solucionar esta crisis con intervenciones de compensación<sup>56</sup>”.

El régimen del bienestar socialdemócrata es de tendencia universalista y está comprometido con la cobertura generalizada y generosa. Es un modelo producto del éxito de la movilización política para alcanzar la plena ciudadanía en el contexto de la sociedad industrial y la economía de mercado. Parte de la base de que los asuntos del bienestar social no son susceptibles de ser valorados en términos de mercado, por lo que cierra las puertas a los servicios de bienestar privado.

El pleno empleo es el objetivo clave. Identifica el movimiento obrero con el ciudadano, estableciendo la máxima de “un trabajador, un ciudadano”, lo que determinará la aparición de pactos sociales entre sindicatos, administraciones y sectores privados.

El régimen del bienestar conservador considera que la sociedad del bienestar es “fruto de una concepción enfermiza de la sociedad y una intrusión en el bienestar y las libertades del individuo a largo plazo<sup>57</sup>”. Para los conservadores, la intervención del Estado es netamente antieconómica y antiproduktiva. Es ineficiente, en tanto que elimina una parte sustancial del mercado, así como la competitividad del mismo. Su beneficencia crea una trampa de pobreza, donde los ciudadanos se entran en un ciclo de dependencia.

El Estado del Bienestar es residual y los servicios sociales están, por lo general, poco desarrollados. Otorga mucha importancia tanto a la segmentación por status social como a la familia. El nivel de organización sindical es bajo, ya que no existe

---

<sup>56</sup> Véase PICÓ, Josep: “Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica”, en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. op. cit., pág. 40.

<sup>57</sup> Véase PICÓ, Josep: “Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica”, en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. op. cit., pág. 39.

un modelo de trabajador generalizado. El sector privado alcanza el máximo desarrollo.

### 2.1.2. La protección social

Los sistemas de protección social de la Europa del bienestar registran diferencias importantes en las formas de intervención pública. Hay que observar la conducta del Estado en distintos aspectos como la gama de actuaciones, las condiciones de acceso a las prestaciones y el grado de generosidad o las modalidades de financiación del gasto público.

La protección del ciudadano es el resultado lógico del contrato social. La noción de ciudadanía, que tiene su origen en la Revolución Francesa, determina que éste es un ser humano con derechos y deberes; así, el Estado se convierte en proveedor de aquellos elementos considerados mínimos para el desarrollo libre de la persona. Los ciudadanos han delegado en el Estado, aquella organización práctica de poder, la cooperación en pro de una sociedad de progreso. Los requisitos mínimos que exigen la protección social es el reconocimiento de la justicia, esto es, la igualdad de origen de las condiciones morales y políticas de los ciudadanos. La segunda exigencia, de corte político, señala la necesidad de unas estructuras democráticas en el desarrollo de los derechos de los ciudadanos.

En los últimos años, el debate sobre el Estado del Bienestar ha recogido las teorías de varios economistas que exigen la entrega de una renta básica de ciudadanía, esto es, recibir una renta por el mero hecho de ser ciudadano de un país. Esta renta aseguraría un nivel mínimo de ingresos, favoreciendo el desarrollo del consumo y de la economía, y sobre todo, daría respuesta a las necesidades básicas. Los críticos con esta renta básica señalan que “las actuaciones redistribuidoras no siempre benefician al necesitado e, incluso, pueden llegar a perjudicarlo si le encierran en “trampas de pobreza”, debido a las cuales el funcionamiento del sistema le induce a seguir en su situación<sup>58</sup>”.

No obstante, la entrega de una renta, o la redistribución equitativa de las mismas, no es la misión de la sociedad del bienestar, sino que existen otras prioridades como la salud, la vivienda, la educación y las políticas culturales, donde se incluye la televisión.

---

\*\*\*\*\*

<sup>58</sup> ALBI, Emilio: *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Ariel. Barcelona, 2000. Pág. 240.

En principio, la cultura forma parte de los mínimos exigibles al Estado, en tanto que asegura la igualdad de oportunidades y de desarrollo personal. El profesor Emilio Albi entiende:

*Se trata de gastos públicos en bienes y servicios, cuya utilización se considera prioritaria socialmente con una concepción paternalista de la equidad [...] el criterio de igualdad se establece ex post, entendiéndose que la sociedad debe procurar una distribución "equitativa" de determinados bienes que han de contar con un consumo mínimo por parte de los ciudadanos*<sup>59</sup>.

Como quiera que la cultura forma parte de las prioridades de bienestar, no podemos eludir la necesidad de establecer algún criterio común y básico de lo que es conveniente, dadas las conocidas restricciones presupuestarias. No se trata pues de definir si esto o aquello son prioridades culturales, imprescindibles para el desarrollo intelectual de la personas; más bien, la Administración debe poner al alcance unos mínimos que garanticen este desarrollo. Así, la tarea de la Administración es investigar y elaborar un catálogo de bienes y servicios culturales, susceptibles de ser considerados sustanciales, no tanto como determinar qué debe realizar cada individuo en sus respectivos casos particulares.

Para la reflexión quedan planteadas las siguientes cuestiones:

- ✓ ¿Qué pretendemos conseguir?
- ✓ ¿Cuáles son los objetivos comunes que deben cumplirse?
- ✓ ¿Cuáles son los principios básicos que deben guiar el establecimiento de las políticas?

En resumen, ¿cuál puede ser nuestra norma común de justicia, de igualdad, de garantías colectivas y de responsabilidad individual? Y, una vez se haya llegado a un acuerdo, ¿cuál es la mejor manera de poner en práctica nuestros compromisos de

---

<sup>59</sup> ALBI, op.cit., pág. 142.

equidad para lograr la mayor eficiencia? En todo caso, tras el consenso sobre el catálogo cultural ineludible, la gestión debe ser eficiente.

La pregunta que se plantea, a continuación, es la siguiente: ¿es la radio y la televisión un elemento fundamental para el desarrollo de la persona? ¿Qué papel juegan los medios en la construcción del Estado del Bienestar?

## 2.2. Las políticas públicas europeas

El Estado social de Derecho establece que el Ejecutivo tiene el poder de decidir sobre las políticas públicas, esto es, decidir en última instancia cómo repartir los recursos, que de por sí, son limitados. La función de la Administración Pública consiste en gestionar y cumplir con los objetivos marcados por el poder ejecutivo, con rigor y eficiencia.

El dilema de los recursos se agrava considerablemente cuando tenemos en cuenta las nuevas desigualdades y riesgos sociales que inevitablemente acarrearán las economías basadas en el conocimiento. Hasta ahora hay pruebas claras de que la estructura de oportunidades sociales, recompensas y oportunidades de vida crean nuevos ganadores y perdedores y, seguramente, un abismo cada vez mayor entre las personas cualificadas y las no cualificadas.

La nueva economía de servicios puede crear puestos de trabajo, pero no puede garantizar salarios y trabajos buenos para todos. Por tanto, se deberá examinar a fondo cómo la estructura de nuestros sistemas de protección social mejora la eficiencia a la vez que asegura cohesión, bienestar y equidad social.

Gosta Esping Andersen reflexionaba ante los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea durante la Cumbre de Lisboa:

*Debemos suponer que la mayoría de países de la Unión Europea han alcanzado su límite máximo de gastos públicos e impuestos. De hecho, la convergencia hacia los criterios de Maastricht obliga a reducir los gastos y no contempla perspectivas de reforma temeraria y costosa. La necesidad de una política restrictiva marca el límite al que las naciones pueden llegar cuando fomentan una sociedad de conocimiento, mediante inversiones en infraestructura, en educación, en formación o en mejora del bienestar social<sup>60</sup>.*

---

60 ESPING ANDERSEN, Gosta: "Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI". Ponencia presentada en la Cumbre Europea de Jefes de Estado celebrada en Lisboa el mes marzo de 2000. Publicada en [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)

Existen cuatro modelos para la financiación de las políticas públicas de ámbito territorial. En primer lugar, aparece el modelo centroeuropeo o bismarckiano, representado por Alemania, Holanda y Austria. Estos países, núcleo fuerte dentro de la Unión Europea, han avanzado hacia la introducción de la empresa privada. El sector público utiliza la financiación privada de proyectos, mediante la cogestión o el pago diferido.

El modelo escandinavo es el paradigma de Estado del Bienestar. Incluye a Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega. Son países con poca población; la presión fiscal es elevada, pero a cambio reciben bienes y servicios públicos de primer nivel. El sistema está lejos de las contiendas electorales, de ahí su estabilización. El objetivo es la mejora progresiva de los ciudadanos. Éstos son conservadores respecto a la participación en la Unión Europea, en tanto que prefieren el *status quo* a la indefinición de la UE.

El modelo latino se financia mediante el endeudamiento en todos los niveles de la Administración. Son los países más retrasados en la actual UE, como España, Irlanda o Portugal. Al carecer de una política fiscal agresiva, recurren usualmente a la financiación extrapresupuestaria y, hasta que conservaron la competencia, a los retoques en la política monetaria.

El modelo francés es un término medio. Se basa las políticas de financiación en la introducción de financiación particularizada para los bienes y servicios públicos. Financia los proyectos y redistribuye mediante actuaciones en el campo macroeconómico y microeconómico.

La siguiente tabla propone una visión general resumida de los tipos de Estados del Bienestar europeos<sup>61</sup>.

	Escandinavo	Bismarckiano	Anglosajón	Latino
Tipo de régimen de bienestar	Moderno	Institucional	Residual	Rudimentario
Objetivo	Pleno empleo. Estado del Bienestar como empleador en primera instancia y compensado en la última	Máximo crecimiento económico Estado del Bienestar como compensador en primera instancia y empleador en última	Máximo crecimiento económico Estado del Bienestar como compensador en la última instancia y prioridad al empleo en la economía privada	En proceso de alcanzar el nivel de los demás. Estado del Bienestar como promesa semiinstitucionalizada
Derecho a...	Trabajo	Seguridad Social	Transferencias de renta	Trabajo y bienestar proclamados
	Respaldo por un concepto institucionalizado de ciudadanía social		No existe tal respaldo	Sólo parcialmente desarrollado el concepto
Debate sobre la renta básica (o mínima)	Marginal	Puede radicalizar de alguna forma la desvinculación entre trabajo e ingreso. Si das rentas, desestimulas la entrada en el mercado de trabajo	Puede dar apoyo al desarrollo de un sistema "normal" de bienestar en el sentido nórdico	Puede dar apoyo al desarrollo de un sistema normal de bienestar

\*\*\*\*\*

<sup>61</sup> Véase PICÓ, Josep: "Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica", en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. op. cit., pág. 49

### 2.3. El servicio público

El Estado del Bienestar influye decisivamente en el desarrollo de la economía de un país. Somete al mercado a una serie de normas y principios comunes, por los cuales se rige la economía, la sociedad y la política. Esta intervención estatal afecta de igual modo a los agentes económicos, a las empresas y a los consumidores. La característica principal del servicio público es la extensión de las potestades públicas al ámbito de lo privado. De este modo, el sector público controlaba un área determinada de la economía.

El servicio público ordena y regula una serie de elementos y actividades, cuyo objeto es satisfacer una necesidad pública, en el sentido de social, o de interés general. Estos servicios se gestionan bien de un modo directo o bien delegada y suelen contar con un régimen jurídico especial, distinto del que rige en los servicios privados. Además, hay que añadir que la reserva de titularidad a favor del Estado se justifica mediante la consideración de que para prestar estas tareas es preciso utilizar, con carácter privativo, el dominio público.

Juan Miguel de la Cuétara define el concepto:

*Los servicios públicos son aquellos que se organizan sobre la base de derechos especiales o exclusivos, o vinculaciones de este mismo carácter; excepcionales a la regla general de la libre competencia; tales derechos y vinculaciones nacen del Derecho público; esta rama del ordenamiento es adecuada sólo para lo que la voluntad colectiva puede manejar, y no para la riqueza de iniciativas propia de las actividades comerciales; de todo ello se deduce finalmente que las prestaciones de servicio público garantizadas por la voluntad colectiva han de ser pocas y nítidamente diferenciadas de las actividades comerciales que la misma empresa pueda manejar<sup>62</sup>.*

José Luis Villar Palasí añade lo siguiente:

*El servicio público, como todas las categorías del Derecho Administrativo – quizás de todo ordenamiento jurídico – es el fruto de un juego de tensiones contradictorias: la necesidad de que ciertas prestaciones lleguen a todo el mundo de modo satisfactorio y al mínimo coste social, pero, al mismo tiempo, de que tal cosa suceda con total respeto a lo*

---

62 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: "Tres postulados para el nuevo servicio público", en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pág. 130-131.

*que se puede hacer desde la sociedad (es decir, respetando el principio de libertad social del mercado y la regla comunitaria de la subsidiariedad)*<sup>63</sup>.

Podríamos añadir que los servicios públicos se ocupan de bienes y servicios públicos, esto es, aquellos recursos que son susceptibles de ser utilizados colectivamente. Para Miguel Ángel Lasheras, “un bien público es un bien que sólo puede consumirse simultáneamente por un colectivo de agentes económicos, de manera que si está disponible para un consumidor lo está para todos los demás<sup>64</sup>”. La existencia misma de bienes públicos reclama la intervención pública, en tanto que la no intervención constituiría un fallo de mercado. De este modo, el servicio público es una decisión consciente de universalizar una prestación considerada imprescindible; se establece un compromiso entre el poder político y los vecinos, por el cual éstos no tienen que preocuparse por ciertos servicios, ya que estarán siempre a disposición pública.

Explica Martínez López-Muñiz:

*Lo más importante de esa connotación significativa de los términos servicio público radica en que comporta la idea, más o menos precisa, según los usos, de que las correspondientes actividades incumben principalmente y como por su naturaleza, al Estado, al Poder público, son propias de éste y sólo son realizables por los particulares a título de colaboradores suyos*<sup>65</sup>.

El coste marginal de estos servicios es nulo: el coste de RTVE es el mismo, independientemente de los niveles de audiencia que registre. Además, su consumo no es excluyente, porque la utilización de los bienes públicos por parte de un consumidor no disminuye la cantidad de ese bien disponible para el resto de consumidores.

La intervención del Estado en la economía tiene que tener como objetivo último la igualdad, entendiendo ésta no sólo como la redistribución monetaria, sino también como igualdad de acceso y de oportunidades. Ciertamente, es difícil valorar una actividad productiva en función de su valor social, porque cada ciudadano tiene unos criterios de justicia. La finalidad, pues, sería intervenir mediante la regulación porque los mercados no proporcionan los recursos mínimos exigibles de equidad.

63 VILLAR PALASÍ, José Luis: “Prólogo”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 11.

64 LASHERAS, Miguel Ángel: *La regulación económica de los servicios públicos*. Ariel. Barcelona, 1999. Pág. 22.

65 MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: “La regulación económica en España”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 189.

### 2.3.1. El servicio público y el derecho

Históricamente, se debe vincular el constitucionalismo con los servicios públicos. El profesor Santiago Muñoz Machado realiza un excelente análisis histórico, donde desgana la idea de servicio público y su construcción teórica así como su incorporación a las Constituciones vigentes. De sus investigaciones, se concluye que “la ideología del servicio público está constitucionalizada y estable. No lo son y admiten, en consecuencia, todas las variantes que jurídicamente sean posibles, las técnicas concretas a través de las cuales se organizan los servicios públicos<sup>66</sup>”.

La relación entre la Constitución y los servicios públicos, puede establecerse de dos maneras. Si la Constitución atribuye una responsabilidad sobre los derechos sociales o sobre determinados servicios públicos, éstos no se pueden delegar en la actividad privada: estaríamos ante un servicio público constitucional, de origen francés, cuya necesidad deriva de los propios principios constitucionales. De este modo, el control público sólo se justifica por la trascendencia social de la actividad sobre la que recae la condición de servicio público. En cambio, si se trata de servicios públicos creados por el legislador, se deduce que son servicios susceptibles de ser transferidos a la esfera de lo privado.

Juan Miguel de la Cuétara añade:

*La Constitución no da apoyo suficiente, por sí sola, para la plena juridificación de los servicios públicos. Sobre esto podríamos discutir mucho, analizando sus distintas menciones a “servicios esenciales de la comunidad”, “recursos y servicios esenciales” o “servicios públicos fundamentales”, o tratando de descubrir en cada derecho fundamental establecido el o los servicios públicos correspondientes. [...] La función básica de la Constitución en este campo es orientar al legislador sobre lo que debe hacer: establecer los servicios públicos, definir su alcance, dar instrucciones al poder ejecutivo para su desarrollo<sup>67</sup>.*

La conformación legal del servicio público pasa por tres etapas<sup>68</sup>. En primer lugar, se define una misión de servicio público, esto es, la imposición al Estado de una obligación, por la cual asume el deber de prestar un servicio. Esta obligación suele

---

66 MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*. Civitas. Madrid, 1998. Pág. 113.

67 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 138-139.

68 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Perspectivas de los servicios públicos españoles”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 70 y ss.

quedar recogida en las distintas constituciones. Por tanto, el hecho de que determinada actividad se gestione como servicio público es el reconocimiento expreso de la voluntad democrática.

En efecto, la declaración de “servicio público” corresponde al poder legislativo, bien por propia iniciativa, bien obedeciendo la Constitución. De ahí se deduce el papel activo que debe tomar el Parlamento y sus órganos de control para mantener vivo el espíritu del servicio público. Advierte Juan Miguel de la Cuétara que “la única forma de que las relaciones entre la Administración, el gestor y el usuario sean equilibradas es que un poder ajeno a los tres indique las normas a seguir; dicho poder es el legislativo<sup>69</sup>”.

Seguidamente, se establecen los privilegios del servicio, que consiste, en la eliminación sistemática de los inconvenientes e impedimentos que existan para llevar a cabo la prestación de obligado servicio. Así, se reduce o elimina la competencia o se establecen normas de derecho *ad hoc*. No obstante, para mantenerse dentro del derecho, las normas establecidas deben regirse por el principio de proporcionalidad y no puede, en ningún caso, afectar a los derechos fundamentales.

Por último, la imposición de cargas de servicio público, que son aquéllas que se proyectan sobre todos los sujetos que se relacionan con el servicio: la Administración, las empresas y los ciudadanos. Se rigen por criterios de proporcionalidad y están bajo el control de los tribunales. La relación que se deriva de la sociedad civil, las empresas y la administración pública debe mantenerse en equilibrio.

Respecto al ciudadano, como consumidor final, Juan Miguel de la Cuétara recuerda:

*El usuario real tiene como interés prioritario beneficiarse de la prestación de que se trate, en tanta calidad como le resulte útil, con la máxima calidad y al mínimo coste. Al usuario potencial, por su parte, le conviene la máxima disponibilidad del servicio para el momento en que lo necesite, con independencia de los costes que ello suponga para la colectividad. Tan sólo al usuario en abstracto le beneficia el equilibrio económico de la empresa gestora, del que a su vez derivan la regularidad y continuidad indefinida del servicio en condiciones razonables<sup>70</sup>.*

69 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 136.

70 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Perspectivas de los servicios públicos españoles”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 74.

Los servicios públicos deben convivir necesariamente con las libertades públicas, en la medida que desarrollan en la práctica muchos de los derechos sociales. La condición de ciudadano se completa con las estructuras y los beneficios que se obtienen de los servicios públicos universales, tales como la educación, la vivienda, la salud o la radiodifusión. De esta amplia definición nace, asimismo, su limitación. La tendencia expansiva del sector público europeo se equilibra con el escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente.

### 2.3.2. Los problemas del servicio público

El debate sobre las perspectivas de los servicios públicos en los países de la Europa occidental debe plantear algunas cuestiones previas. Lo primero que la sociedad civil debe hacer es determinar unívocamente qué es el servicio público, así como delimitar su alcance, su grado de extensión y su influencia. Seguidamente, los gestores de las políticas públicas, los contenidos, los distintos actores, en cualquiera de sus niveles de gobierno, deben mejorar la eficiencia de su funcionamiento.

El auge de la economía de mercado y el retroceso de los asuntos públicos necesitan el replanteamiento de los servicios que tradicionalmente han aparecido ligados a la Administración. La organización de ciertos servicios es muy discutible, como hemos visto en los distintos regímenes de la sociedad del bienestar, pero éstos estarán siempre ahí, a disposición del ciudadano y bajo la garantía del resto.

Al respecto señala Juan Miguel de la Cuétara:

*Ninguna sociedad contemporánea puede prescindir de los servicios públicos. Puede prescindirse de su gestión directa por empresas nacionalizadas; puede prescindirse de una buena parte de los actuales servicios hipertrofiados; puede prescindirse incluso – aunque resulta ya muy dudoso – del control político estatal, situándolos bajo la dirección de cuerpos públicos realmente independientes; lo que no puede desaparecer la idea misma de servicio público<sup>71</sup>.*

Entre los fallos del servicio público, hay real que destacar el hecho de que las empresas públicas no tienen riesgo de quiebra real. Así desaparece este efecto disciplinador sobre la actuación de los gestores públicos. Los críticos con los servicios

---

<sup>71</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: "Perspectivas de los servicios públicos españoles", en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 66.

públicos señalan el alto valor de gestión política que conllevan. En efecto, estos servicios miran por los intereses de los ciudadanos, pero los políticos cuidan sus intereses particulares, que no son otros que la obtención de un mayor número posible de votos. De este modo, el centro de decisión se desplaza de la gestión eficiente a la eficacia política.

Otro fallo característico es la falta de consistencia de las decisiones. Los gestores de la Administración pública dependen del resultado del desarrollo de sus políticas a corto plazo, por lo que “la búsqueda de una eficiencia estática puede resultar incompatible con una eficiencia dinámica<sup>72</sup>”. En este sentido, la intervención pública puede llegar a ser inconsistente a lo largo del tiempo, originando ineficiencias.

En esta línea, se sitúan la capacidad de influencia de los grupos de presión. Las decisiones del sector público no están libres de injerencias, por lo que la eficiencia de las mismas puede ponerse en duda, según el resultado que de ellos se deduzca.

El propio Lasheras indica:

*En particular, los sectores industriales afectados, incluyendo accionistas, gestores y trabajadores, o los burócratas que participan en los órganos o instituciones públicas pueden ejercer una influencia interesada en las decisiones de regulación, de manera que sus intereses se antepongan a los objetivos de eficiencia y equidad que, en principio, debería perseguir la regulación<sup>73</sup>.*

Como consecuencia de ello, se pueden favorecer unos u otros intereses, que no necesariamente tienen que corresponder con el interés de la mayoría.

### 2.3.3. El servicio público y los monopolios

Tradicionalmente, el servicio público se ha asociado al régimen de monopolio. Señala el economista José María Solozábal que “al existir un solo oferente, éste es el único que se enfrenta con la demanda de los consumidores, por lo que el precio no le es dado, ni es constante, sino que será función de la cantidad de producto que quiere vender<sup>74</sup>”.

Existen distintos modelos de monopolios, según el origen del mismo. El monopolio natural está relacionado con un hecho natural independiente de la voluntad

---

72 LASHERAS, op.cit., pág.26.

73 LASHERAS, op.cit., pág.27.

74 SOLOZÁBAL, José: *Curso de Economía*. Deusto. Bilbao, 1992. Pág. 240.

humana. Un ejemplo válido sería un yacimiento petrolífero o un manantial de agua. El explotador obtendría una situación de monopolio indiscutible. En este caso, el monopolio puede darse también porque el mercado no encuentre eficiencia en el desarrollo de la actividad productiva.

Algunos autores mantienen que la televisión responde al modelo de monopolio natural, “porque si la televisión, producto costoso, no puede cobrarse ni su consumo discriminarse vía precios, es evidente que sólo el Estado puede hacerse cargo de su mantenimiento, gestión y desarrollo<sup>75</sup>”. Se parte de la base que las televisiones sólo tienen como instrumento de poder la programación, cuyo objeto es la captación del mayor número de espectadores, *ergo*, de anunciantes, en pro de una “fuerte reducción de los costes unitarios por consumidor a través de la maximización de su número, que conduce indefectiblemente a la concentración máxima, es decir, al monopolio<sup>76</sup>”.

La búsqueda del máximo beneficio conduce a los operadores de televisión a dirigirse a la audiencia mayoritaria, o al perfil más central, para captar su atención. El resultado del proceso sería “la homogeneización de la programación sobre el denominador común menos rechazado<sup>77</sup>”, lo cual no significaría una optimización de los recursos ni mucho menos una satisfacción de la audiencia en su totalidad.

Los monopolios cuasinaturales “deben su causa a un hecho dependiente de la decisión humana, pero que, una vez tomada, impone como consecuencia necesaria la existencia del monopolio<sup>78</sup>”, explica Solozábal. Dado que los costos por realizar una empresa son elevados, no hay posibilidad de que entre un segundo operador.

Un caso particular es el monopolio como consecuencia de la eliminación de la competencia. Existe el monopolio por unión de empresas (absorción o fusión), el *trust* (aunque hay varios oferentes, en la práctica sólo una empresa domina el mercado), el *holding* (el control de varias empresas reside en una misma persona) y el *cartel* (empresas independientes acuerdan aspectos concretos como el precio o zonas de influencia).

Son llamativos los monopolios legales, puesto que aparecen amparados en la normativa. El Ejecutivo tolera estos monopolios, bien por finalidad fiscal o bien por finalidad extrafiscal. En el primer caso, el consumidor paga un precio más alto y colabora con la Hacienda. En el segundo caso, se evita que el monopolio sea explo-

---

<sup>75</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 18.

<sup>76</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 18-19.

<sup>77</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 19.

<sup>78</sup> SOLOZÁBAL, op. cit., pág. 251.

tado por un particular, cuando se trate de un bien común. Así, la empresa pública, o regulada estatalmente, goza de ventajas que pueden derivar hacia el monopolio. La televisión pública gozó siempre del triple monopolio audiovisual (producción, programación y difusión) hasta la llegada de las televisiones privadas.

No obstante, el monopolio es teóricamente negativo, y más aún desde la perspectiva liberal. Por un lado supone una distribución de recursos marcada por unos intereses determinados, que no siempre tienen porqué ajustarse a las necesidades sociales. Asimismo, el monopolio, por definición, exige la explotación de un ente administrativo (público o privado) sobre el resto.

En la lucha contra el monopolio, en el caso concreto de la televisión, los países occidentales se decantaron por la explotación de la citada actividad económica. Puesto que el Estado no es una entidad con ánimo de lucro, las televisiones no tenían porqué actuar bajo el criterio de máximo beneficio. El Estado se convirtió en empresario mediante la explotación directa.

Con rigor, los entes públicos de radio y televisión deberían ajustarse al monopolio con finalidad social al que se refiere el profesor Solozábal:

*Incluso si el oferente-monopolista es una entidad de carácter público, puede actuar con el criterio de favorecer lo más posible al demandante, con lo que se tendría un monopolio con fines sociales. En este caso el monopolista se limita a cubrir sus costos de producción, por lo que lanzará al mercado aquella cantidad de producto que iguale el precio con el costo medio total<sup>79</sup>.*

Mediante este proceso, la empresa iguala el precio con el costo, por lo que desaparecen los beneficios. Asimismo, la eficiencia debe ser el lema de una empresa monopolística estatal de corte social que pretenda beneficiar a sus usuarios al máximo.

### 2.3.3.1. La crisis del servicio público como monopolio estatal

Pero el desarrollo de las actividades monopolísticas de titularidad estatal entró en crisis a mediados de los años ochenta. En el caso de la televisión, en España, la ruptura de monopolio se produce en 1988; en Francia, en 1986; y en Alemania en 1984. Sólo Gran Bretaña había introducido un segundo canal comercial con anterioridad (1955).

---

<sup>79</sup> SOLOZÁBAL, op. cit., pág. 254.

Las causas de estas nuevas regulaciones se deben relacionar con tres factores. En primer lugar, con los cambios tecnológicos que han afectado a todos los sectores productivos y, en especial, al mundo de la radio y la televisión. Las nuevas tecnologías de la información han revolucionado la manera de hacer y de entender el sector; la competencia entre productores, programadores y operadores es fuerte.

Así señala Miguel Ángel Lasheras:

*Las nuevas tecnologías en telecomunicaciones y computación están mejorando las ventajas comparativas de la competencia como mecanismo para evitar las ineficiencias del monopolio, frente a la alternativa tradicional de regular directamente los precios de los servicios públicos. Estas nuevas tecnologías permiten incluso la competencia entre redes y, como consecuencia, que se reduzcan los precios y se mejore la calidad en la utilización de servicios públicos sustituyendo la regulación mediante el control de precios por decisiones descentralizadas con rivalidad empresarial en parte de las actividades que se incluyen en estos servicios<sup>80</sup>.*

En segundo lugar, aparecen el impulso privatizador. Desde la década de los ochenta, la reestructuración de los servicios públicos se ha justificado por razones económicas. La eficiencia generada por la privatización de una parte (o del todo) del sector redundaría en beneficio de los ciudadanos.

Indica el propio Lasheras:

*El proceso de privatización de servicios públicos ha creado también condiciones para una gestión eficiente, porque la mezcla de una regulación efectuada por reguladores independientes, con un proceso de privatización ha permitido separar los intereses de la administración de los de los accionistas de las empresas y ha limitado la capacidad de funcionarios y políticos a intervenir en estos sectores<sup>81</sup>.*

En tercer lugar, aparece la Unión Europea. La creación de un mercado común único y una unión monetaria necesita igualdad de oportunidades para los actores y los agentes económicos. A partir de los años ochenta, la Comisión emprende mediante Informes y Directivas una particular lucha en defensa de la competencia. Aunque no se cuestiona el servicio público, el objetivo de estas medidas es la reestructuración de los mismos.

---

<sup>80</sup> LASHERAS, op. cit., pág. 142.

<sup>81</sup> LASHERAS, op. cit., pág. 145.

El profesor Juan Miguel de la Cuétara ve el problema de definir la idea de servicio público es visto por de la siguiente manera:

*Se precisan sus obligaciones de prestación, la forma de fijación de tarifas, la resolución de las quejas de los usuarios, sus relaciones con las empresas competidoras, etc., todo lo cual no se consideraba necesario en tanto la empresa estaba nacionalizada. Una vez precisados estos extremos, todo lo demás puede confiarse a la libre competencia. [...] La confluencia de las culturas jurídicas británica y continental, nórdica y latina en la Europa de los quince origina, a su vez, la necesidad de una idea común de lo que debe entenderse por servicio público en un mundo de libre mercado<sup>82</sup>.*

En Francia, el Consejo de Estado publicó un informe en 1994 donde culpaba directamente a la Comunidad Europea de la crisis del servicio público, al apuntar que “ignora ampliamente la noción de servicio público y la existencia de los servicios públicos, y tiene una tendencia a no identificar ninguna zona intermedia entre los servicios regalianos y sociales (que se han situado bajo un régimen especial pero no en tanto que servicios públicos sino en razón, esencialmente, de su participación en las prerrogativas del sector público), y las empresas ordinarias<sup>83</sup>”.

<sup>82</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág.120.

<sup>83</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*, op.cit., pág. 32.

### 3. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La reforma del modelo de la posguerra es un tema suficientemente debatido. Este punto trata de acercarse a los cambios producidos en la sociedad desde los años ochenta y noventa. La televisión se ha visto afectada por estos cambios. En este sentido, "se ha interpretado que la desestabilización de la televisión pública e incluso de los oligopolios privados encaja en el agotamiento del modelo fordista, caracterizado por la producción y el consumo masivo de bienes estandarizados sobre la base de una gama limitada de necesidades homogéneas, y enlaza con una nueva oleada postfordista, de producción flexible y diferenciada para segmentos precisos de consumidores<sup>84</sup>".

La transformación del Estado del Bienestar parte de la crisis de keynesianismo como forma de legitimar la intervención estatal, así como de la mundialización de la economía, el auge del individualismo y la aparición del capitalismo informacional. Pero también han evolucionado ciertos puntos elementales del Estado del Bienestar, como son la familia, el ciclo vital de las personas y las estructuras económicas y de empleo. Los cambios producidos en estos puntos han creado un nuevo marco social, sustancialmente diferente al aparecido tras la Segunda Guerra Mundial.

Los sociólogos y politólogos han señalado "el creciente escepticismo y el desencanto con la política de partidos tradicional, emparejado con un aumento de la inestabilidad del apoyo a los partidos<sup>85</sup>". El auge de los partidos de centro derecha y el recorte de los beneficios de la sociedad del bienestar han aumentado la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado del Bienestar. En el caso de España, hay que añadir el complicado desarrollo del Estado de las Autonomías, donde las competencias se superponen, se aumenta la complejidad de la burocracia y se crea un conflicto de intereses, sobre todo, en las áreas de la sociedad del bienestar.

84 BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág.50.

85 GIDDENS, op. cit., pág. 350.

También hay que reseñar el hecho de que la actuación solidaria de la sociedad, entendida como el conjunto de actividades de gasto social, conlleva problemas estructurales. Los ciudadanos reclaman progresivamente más actuaciones y nuevos servicios públicos, pero no todos están dispuestos a financiar éstos mediante cargas fiscales. El pensador alemán Niklas Luhmann ya anticipaba que “el Estado del Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado. Es fácil predecir entonces que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de tener que satisfacer tales costes<sup>86</sup>”.

En definitiva, se ha perdido la referencia de lo financiado; año tras año, aumenta el presupuesto, justificándose *per se*. No hay debate sobre cómo se gasta, dónde se aumenta y dónde se reduce, quién gestiona, etcétera. Esta falta de polémica ha conducido al crecimiento desorbitado de las Administraciones Públicas, provocando ineficiencias por causa de su tamaño, sus estructuras y sus burocracias, así como problemas de garantías de efectividad en la gestión y en la asignación de recursos.

No obstante, parece anticipado proclamar la muerte del servicio público. La propia indefinición del término, cuyas acepciones varían ostensiblemente según cada país, no permite proclamar la muerte de estos servicios en general. En todo caso, asistimos al declive de ciertos servicios cuya titularidad ha estado ligada históricamente a las Administraciones y el Estado, como es la propia televisión.

Más probable será una reestructuración a fondo de los servicios públicos. El nacimiento de nuevas necesidades y las obligaciones del Estado en un mundo en constante cambio no pueden dejar indemnes a los servicios tradicionales. “La regulación del servicio público es la alternativa correcta a su estatalización<sup>87</sup>”, recuerda Juan Miguel de la Cuétara. También es más previsible una reducción de la actividad pública, más concreta y más localizada.

Asimismo, ciertos aspectos de la función pública, que no suelen entenderse como servicios públicos, no tienen competidor en el sector privado. Así, nadie cuestiona la titularidad pública de la Justicia, de la Policía o de los Asuntos Exteriores. Más bien, se ponen en duda aquellos servicios públicos que se desarrollan en el ámbito

\*\*\*\*\*  
<sup>86</sup> LUHMANN, Niklas: *Teoría política en el Estado del Bienestar*. Alianza. Madrid, 1983. Pág. 47.

<sup>87</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Aproximación a la regulación de servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 94.

de una actividad económica apetecible para el sector privado, como la radio, la televisión, las telecomunicaciones o la energía.

### 3.1. Teorías para una crisis

Por un lado, aparece la teoría de la sobrecarga del Estado. El Estado social de derecho da por supuestos ciertos aspectos básicos para su normal desarrollo, a saber, la condición de la libertad, del mercado y de la primacía del Derecho. Según este conjunto de teorías, las Administraciones Públicas han incorporado progresivamente más competencias y funciones, abarcando la propiedad de ciertas industrias, como el agua, el gas, la electricidad, los transportes y la radiodifusión.

El Estado ha expandido sus tentáculos, comprometiendo más gastos y aumentando, en progresión geométrica, los gastos en asuntos sociales. Para Juan Miguel de la Cuétara, la titularidad estatal ha provocado “perniciosos efectos”, ya que se han hipertrofiado, descapitalizado o mal gestionado ciertos sectores de la actividad económica<sup>88</sup>.

El problema de la política es la dependencia del poder económico, disminuyendo la integridad del sistema democrático. Los ciudadanos son conscientes del fracaso. Los partidos políticos en el gobierno, del mismo modo, encuentran dificultades para controlar aspectos de la vida social y económica. Señala el sociólogo Anthony Giddens que “una vez elegidos [los partidos políticos] han sido incapaces de suministrarlos [los bienes y servicios], porque el nivel del gasto estatal ha aumentado hasta exceder los ingresos de los impuestos de los cuales los gobiernos dependen<sup>89</sup>”.

Por culpa de las prisas de la vida política, el gasto se dispara. La eficiencia deja de ser una norma fundamental para la gestión de la administración, se devalúa la responsabilidad de cada ciudadano y se cede el paso a la eficacia y los golpes de efecto. Según la opinión de Carlos Rodríguez Braun, “el Estado ha sustituido la desigualdad del mercado por la desigualdad de la Política<sup>90</sup>”. El catedrático señala que el ciudadano ha descubierto tres grandes mentiras del Estado contemporáneo, a saber, que el Estado sabe mejor que los ciudadanos lo que necesita la sociedad; que el Estado tiene derecho a corregir los errores del mercado; y, por último, que esta intervención nunca genera males mayores.

---

88 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 116.

89 GIDDENS, op. cit., pág. 350.

90 RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos: *Estado contra mercado*. Taurus. Madrid, 2000. Pág. 89.

### Continúa el propio Rodríguez Braun:

*La cultura intervencionista en Europa preparó el camino para la invasión de la política y la sustitución de las transacciones voluntarias de los ciudadanos por un anegamiento de controles y subsidios y toda suerte de distorsiones provocadas por la intervención política. Al no haber cambios en los criterios que informan la acción pública, tanto da que el Estado sea el de siempre o se fracture en algo más pequeño y autónomo o algo más grande y europeo: en ambos casos se repetirán sus vicios y se expandirán sus costes, junto a burocracias ensimismadas, corruptas, incontroladas y privilegiadas. Si el propósito era democratizar el Estado o acercarlo a la sociedad, el resultado fue el inverso<sup>91</sup>.*

Rodríguez Braun reclama un nuevo pacto social, porque estima que el Estado ha entrado en una dinámica peligrosa. Así, las Administraciones Públicas han ocupado el espacio de la intimidad y de la responsabilidad individual.

Por otro lado, Jürgen Habermas desarrolla la teoría de la crisis de legitimación<sup>92</sup>. El pensador alemán parte de la base de que los gobiernos modernos, en general, encuentran dificultades para generar los recursos que necesitan para cumplir con las expectativas del ciudadano en la sociedad del bienestar. Las empresas privadas declinan desarrollar actividades que no generen beneficios o lucro; de este modo, los gobiernos tienen que asumir una serie de bienes y servicios necesarios para mantener un nivel de vida básico, pero que deficitarios.

### Añade el sociólogo Anthony Giddens:

*Mientras que el Estado debe contraer más y más tareas, hay resistencia a suministrar los ingresos necesarios para hacerlo, porque los impuestos deben recaudarse entre los individuos y las empresas privadas. [...] Esto ha conducido a una retirada parcial del apoyo público y a un desengaño general con las habilidades de los políticos, una "crisis de legitimación"<sup>93</sup>.*

En efecto, los gobiernos no pueden afrontar todos los gastos sociales. Asimismo, esta teoría mantiene que la demanda creciente de bienes y servicios públicos de alta calidad, por parte de los ciudadanos, ha minado la *auctoritas* del gobierno y las pautas de apoyo establecidas hacia los partidos políticos. La evolución de esta realidad señala las presiones del sector privado, que se han multiplicado en los últimos años, porque ciertos servicios son muy interesantes para los negocios de la esfera privada.

---

91 RODRÍGUEZ BRAUN, op. cit., pág. 106.

92 Véase HABERMAS, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus. Madrid, 1988. Dos volúmenes; y HABERMAS, Jürgen: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1975.

93 GIDDENS, op. cit., pág. 351.

Desde éste, se reclama la ruptura de los monopolios públicos en sectores pujantes como la televisión, la energía y las telecomunicaciones.

El desafío al patriarcado, según recoge Manuel Castells<sup>94</sup>, apunta directamente a sus cimientos. La economía ha cambiado por el acceso de la mujer al mercado laboral. Esta independencia económica de la mujer ha desarrollado los movimientos feministas, influyendo decisivamente en la familia. En el mundo del capitalismo europeo, los jóvenes cada vez se casan más tarde y tienen menos hijos; el tiempo dedicado a la formación y el retraso en la incorporación al mercado laboral han desestabilizado el modelo clásico de Estado del Bienestar.

Pero el principal factor de cambio ha sido la incorporación de la mujer al mercado laboral. El resultado es que aumenta el número total de trabajadores, ya que no desciende el número de trabajadores masculinos. Sencillamente, trabaja más gente. La entrada de la mujer en el mercado laboral debilita la estructura de la familia nuclear tradicional, en tanto que las condiciones en las que se incorpora son desoladoras: poca seguridad, dificultades en caso de maternidad, limitaciones al desarrollo personal, etcétera.

A menudo, las mujeres de hoy en día han recibido mayor educación que los hombres, pero tendrán dificultades para sacar el máximo partido de ello sin unos generosos programas de baja por maternidad y servicios de cuidados. La discriminación es un hecho, no en el trabajo en sí mismo, sino en las condiciones para su desarrollo.

La definitiva responsabilidad de la mujer sobre la maternidad determina la baja fertilidad y la menor participación en el mercado laboral, en los países del capitalismo desarrollado. Del mismo modo, la familia nuclear ha redefinido sus límites. La ampliación de la esperanza de vida, así como los problemas de los jóvenes para emanciparse suponen la ampliación del marco familiar tradicional. En la medida que la mujer se integra en el mercado laboral, sus horas de trabajo se multiplican; las horas de trabajo doméstico también se han multiplicado. Esto supone un aumento del trabajo familiar para la mujer, que no se complementa con un aumento, en la misma medida, de las horas de trabajo doméstico por parte del varón.

La familia, en sentido amplio, realiza los servicios personales y de apoyo a las estructuras familiares, que en otros Estados son asumidos por el sector privado o por el Estado del Bienestar. De este modo, la familia realiza una serie de trabajos domésticos que deberían aumentar el mercado de los servicios.

---

<sup>94</sup> Véase CASTELLS, Manuel: "Capítulo 4: El final del patriarcado: movimientos sociales, familia y sexualidad en la era de la información", en *La era de la información. El poder de la identidad*. Alianza. Madrid, 2000.

Como señalaba, se ha producido un cambio en el ciclo vital de las personas. Se ha reducido el tiempo dedicado al trabajo, en tanto que se ha prolongado el sistema educativo y se ha adelantado la edad de jubilación. El problema que provoca esta situación es que se ha reducido la masa salarial coyuntural, mientras que aumenta el tiempo de consumo de Estado del Bienestar. En ciertos países, como España, los jóvenes tienen auténticas dificultades para incorporarse al mercado laboral.

La revolución en el sector económico determina la transformación del mundo laboral. El sector agrícola e industrial se ha reorganizado mediante la aplicación de nuevas tecnologías y se ha reducido la necesidad de mano de obra. Pero no sólo las nuevas tecnologías, también los nuevos métodos de organización del trabajo, las decisiones de la dirección, el entorno cultural e institucional, las relaciones industriales, la acción social o las políticas gubernamentales influyen en la decisión de una empresa para producir en terceros países, favoreciendo el crecimiento del sector servicios en los países del capitalismo informacional.

Asimismo, la mundialización ha permitido la ubicación de los negocios en países del sudeste asiático. Estos países han mantenido un crecimiento económico estable mediante la constante llegada de multinacionales a sus territorios. Los países del capitalismo occidental desarrollado se han visto afectados, en mayor o menor medida, por estas políticas industriales.

Igualmente ha desestabilizado sus políticas de pleno empleo, apareciendo desde la década de los ochenta, elevadas cuotas de desempleo. Los sistemas de relaciones industriales y la política de bienestar europeos están generalmente comprometidos con la equidad salarial y la seguridad de los puestos de trabajo. Así pues, es difícil modificar los mínimos salariales, las regulaciones contractuales y los costes laborales fijos elevados.

En este punto, se observan dos escuelas de pensamiento. Por un lado, encabezados por el Club de Roma, aparece un grupo de pensadores<sup>95</sup> que sostiene que “si los puestos de trabajo en la industria siguen el camino de los agrícolas, no habrá suficientes trabajos en los servicios para reemplazarlos, porque estos mismos se están automatizando y desapareciendo rápidamente<sup>96</sup>”. La presunta desaparición del empleo provocará la redefinición de las estructuras sociales, políticas y económicas, así como de los valores culturales.

\*\*\*\*\*

<sup>95</sup> Véase RIFKIN, Jeremy: *El fin del trabajo*. Paidós. Barcelona, 1996.

<sup>96</sup> CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*, op.cit., pág. 284.

Por otro lado, el sociólogo Manuel Castells encabeza una versión totalmente distinta. Sostiene que “habría una reducción potencial del empleo como consecuencia de la difusión de las nuevas tecnologías de la información sólo si la expansión de la demanda no compensa el aumento de la productividad laboral; y [si] no existe una reacción institucional a ese desajuste mediante la reducción de la jornada laboral, no de los puestos de trabajo<sup>97</sup>”. De este modo, el desempleo no aumentará, pero sí las jornadas en términos absolutos, pese a que se reduzca el tiempo por unidad de producción.

La Comisión Europea, por su parte, se mantiene a la expectativa, al advertir lo siguiente:

*Hay inquietud por lo que respecta al empleo, aspecto difícil de evaluar con precisión [...] no obstante, al conseguir que aumente la productividad en todo el tejido industrial, estas tecnologías van a mantener muchos puestos de trabajo que de otro modo se perderían [...] no se pretende aplazar esta transformación sino controlarla para evitar los dramas de adaptación que caracterizaron al siglo pasado y que serían inaceptables en la sociedad actual<sup>98</sup>*

En mi opinión, Castells se acerca más a mi posición.

### 3.2. El nuevo servicio público

La demanda social de bienes y servicios, proveídos por la Administración Pública, a un precio por debajo de la competencia (o gratuito) ha sido imparable. Progresivamente, se ha aumentado la lista de necesidades básicas que un ciudadano necesita para considerarse como tal, mientras que se mantenía la creencia en el ilimitado poder de abastecimiento y financiación de las Administraciones. De este modo, los ciudadanos reclaman hoy como derechos asuntos que tradicionalmente se habían considerado provisiones públicas del Estado.

La política de la subvención, el subsidio y la protección social ha conducido hacia lo que se denomina “la trampa de la pobreza”, por la falta de estímulo o interés personal por mejorar. Ricardo y Cristóbal Montoro recuerdan que “el mismo afán del Estado por proteger a los ciudadanos de la pobreza crea innumerables situaciones en que estos mismos ciudadanos quedan prisioneros en ella [...] fomentando el espíritu de dependencia y el derecho indefinido<sup>99</sup>”.

97 CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*, op.cit., pág. 285.

98 COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994. Pág. 25.

99 MONTORO, Cristóbal y MONTORO, Ricardo: “Del Estado del Bienestar a la sociedad del bienestar”, en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. op. cit., pág. 86.

La vieja idea de servicios públicos se asocia al monopolio, al igualitarismo, a la uniformidad y a los mínimos. Pero la sociedad informacional demanda un nuevo Estado, donde las cuestiones económicas no se midan desde parámetros políticos. El objetivo debe ser la mejora de los servicios y las prestaciones sociales, sin olvidar las necesidades mínimas que necesita el ciudadano. Estas exigencias, dado el proceso de transformación social y económica, no son incompatibles la iniciativa privada, lo que significa la devolución de ciertas actividades a la iniciativa social.

La idea de servicio público se va estrechando. Se procura, en la actualidad, la ruptura de los monopolios comerciales estatales, siempre y cuando no estén vinculados a una misión de interés general que requiera la exclusividad. En los países europeos occidentales, los nuevos servicios públicos deben entrar en el mercado, en régimen de competencia. No obstante, mantienen su carácter de Derecho público, para su identificación y separación de las actividades comerciales del régimen común.

El profesor Ariño Ortiz explica el cambio:

*El cambio esencialmente consiste en el paso de un sistema de titularidad pública sobre la actividad, concesiones cerradas, derechos de exclusiva, obligación de suministro, precios administrativamente fijados, carácter temporal (con reversión/rescate en todo caso) y regulación total de la actividad, hasta el más mínimo detalle, a un sistema abierto, presidido por la libertad de empresa, esto es, libertad de entrada (previa autorización reglada), con determinadas obligaciones o cargas de “servicio universal”, pero con libertad de precios y modalidades de prestación, con libertad de inversión y amortización y, en definitiva, en régimen de competencia abierta [...] por supuesto, en este modelo no hay reserva de titularidad a favor del Estado sobre la actividad de que se trate<sup>100</sup>.*

Una vez fijadas las obligaciones para las empresas privatizadas, en su calidad de gestoras de servicio público, el resto se debe dejar el resto a la libre competencia. No obstante, “en muchas áreas de los servicios públicos existía una fuerte presión social hacia la libertad, por cuanto las restricciones o bien eran el resultado de la exagerada protección que se dio al monopolio<sup>101</sup>”.

La liberalización del servicio público puede producirse por la vía normativa o la jurisprudencial. El caso de la televisión en España es paradigmático. Las televisiones privadas se crearon mediante acciones normativas como la Ley 46/83 (la ley del

<sup>100</sup> ARIÑO, Gaspar: “Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 25.

<sup>101</sup> DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 122.

Tercer Canal) o la Ley 10/88 (la ley de las televisiones privadas). Entre las acciones jurisprudenciales, destaca la labor del Tribunal Constitucional en el establecimiento de la televisión por cable.

El posible problema de la liberalización es que sea mal realizada, dado que se transformaría el monopolio natural del Estado para dar paso a un oligopolio de hecho. La normativa debe adaptarse a los tiempos:

*El traspaso de bienes y servicios a la iniciativa privada exige del legislador definir qué tareas no pueden quedar al libre juego de las fuerzas del mercado, qué prestaciones deben ser garantizadas por los poderes públicos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Más allá del efectismo de la venta de empresas públicas, el movimiento privatizador ha suscitado la necesidad de un régimen jurídico específico para los servicios públicos, esto es, para aquello que no se puede vender<sup>102</sup>.*

Los principios inspiradores del nuevo modelo del servicio público competitivo deben partir de la base de la libertad de empresa. De este modo, se debe facilitar la libertad de entrada en el sector, manteniendo el Estado el requisito transparente de la concesión administrativa, esto es, la concesión no es una decisión política, sino el reconocimiento explícito de que una firma puede ejercer una cierta actividad económica y productiva.

La libertad de empresa exige el libre acceso al mercado, a la red y a las infraestructuras públicas. Por esta razón, al existir competencia, no se puede primar unas empresas en perjuicio de otras. La Administración debe vigilar, supervisar y resolver los casos que se planteen, con el objeto de hacer viable la competencia.

La empresa se sostiene sobre la libertad de contratación, así como la formación competitiva de los precios. El empresario debe tener libertad “para operar bajo principios comerciales, sólo sujetas a aquellos límites o restricciones aplicables por igual a todas las empresas del mercado<sup>103</sup>”. De este modo, la función de la administración competente será velar por el cumplimiento de la normativa común y luchar contra las prácticas restrictivas de la competencia. Asimismo, la libertad de inversión es inexcusable; mediante esta capacidad de elección, se combate la planificación de la administración.

\*\*\*\*\*  
<sup>102</sup> VILLAR ROJAS, F.: *La privatización de servicios públicos*. Tecnos. Madrid, 1993. Pág. 24.

<sup>103</sup> ARIÑO, Gaspar: “Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 29.

Las empresas concesionarias de actividades de servicio universal deben cumplir unos compromisos de prestación universal, concretándose éstos en actos determinados por la administración, los usuarios y la empresa. La obligación de la empresa comprende el cumplimiento de cierta demanda razonable, por parte de la sociedad.

### 3.3. El servicio público en la Unión Europea

Los tratados de las Comunidades Europeas han recogido la preocupación por las libertades individuales y de elección por parte de los ciudadanos, por lo que ha trabajado concienzudamente en la defensa por la libre competencia. En efecto, existía un posible enfrentamiento entre el concepto tradicional de servicio público y el artículo 86 del Tratado de Amsterdam (1997).

Recoge este artículo:

1. *Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.*
2. *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.*
3. *La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.*

Las excepciones recogidas no son de especial interés, dado que afectan a otras libertades de los Tratados. Así, se refieren a conceptos como “orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas”, “ejercicio del poder público”, “salud pública” y expresiones de contenidos similar. La vía por la cual los Estados miembros han mantenido ciertos monopolios públicos se recoge en el artículo 86.2, cuando señala la necesidad de que “*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*". Asimismo, los Estados alegan que ciertas actividades económicas no serían desarrolladas en el mercado por lo que es imprescindible su participación.

Los Estados miembros deben justificar mediante argumentos de peso la necesidad de configurar ciertas actividades de un bien o servicio como misiones de servicio universal esencial. Aún así, la aceptación por parte de las Comunidades del régimen de monopolio queda bajo control de la Comisión y del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Por esta razón, los Estados han encontrado dificultades para el mantenimiento de ciertos servicios cerrados totalmente a la competencia, como la televisión en España hasta el año 1988.

El Tratado obliga, igualmente, a distinguir cuáles son las actividades susceptibles de ser calificadas como "servicio de interés económico general" (*public service obligations*), porque entiende que ninguna actividad productiva al completo constituye un servicio esencial. Estos servicios son asumidos y garantizados por el titular del derecho exclusivo, mientras que las tareas que se incluyan en el catálogo de interés económico general deben ser abiertas a la competencia.

Un asunto recurrente en la financiación de los servicios universales son los subsidios cruzados. Esta técnica administrativa consiste en que la estabilidad económica del servicio se garantiza mediante la concurrencia en otras actividades productivas de la vida económica por el mismo titular del monopolio de interés económico general. Las Comunidades sugieren que como método de equilibrio económico las cuotas de subvención, los cánones o la subvención. Un ejemplo válido es la firma de "un contrato por el que se comprometen una serie de prestaciones de una empresa en beneficio de terceros y para cuya satisfacción se debe instrumentar, porque se entiende que son de interés público, la adecuada financiación. [...] (como) las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público<sup>104</sup>".

Muchas son las críticas que han ido apareciendo ante la actitud de las Comunidades Europeas ante los servicios públicos. Las libertades mercantiles y el desarrollo del mercado interior sin trabas es un objetivo de la Unión Europea, pero esta unidad se rompe en las áreas sociales. No aparece en los tratados de la Comunidad un documento que comprometa al más alto nivel ejecutivo la protección social y los servicios públicos.

---

<sup>104</sup> ARIÑO, Gaspar: "Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico", en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 37.

La unidad en la protección social requiere la regulación, la coordinación y la homologación de las políticas fiscales y los beneficios de la sociedad del bienestar a lo largo de los Estados miembros. Vincenç Navarro ofrece una alternativa, que consiste en alcanzar la unidad social mediante la subida de los derechos sociales, empleando una estrategia redistribuidora. De este modo, los países solicitantes, además de la garantía de los derechos civiles y políticos y el acervo comunitario, deberían comprometer unos derechos sociales básicos universales.

Las críticas en este sentido han tenido un efecto positivo en la interpretación del artículo 86. Así, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha admitido con facilidad las derogaciones generales de las reglas de la competencia en relación con los servicios de interés económico general. En varias sentencias, como la *Sentencia Corbeau* de 19 de mayo de 1993 o la *Sentencia Almelo* de 27 de abril de 1994, el Tribunal acepta la financiación privilegiada de un servicio público, siempre que se justifique por la necesidad de los ciudadanos, esto es, porque las prestaciones que se ofrecen estén a disposición del conjunto de la sociedad.

Los Tratados no son incompatibles con los servicios públicos. De hecho, los países de la Unión Europea son los representantes clásicos de la sociedad del bienestar; lo que sí queda claro es el deseo, por parte de las Comunidades, de favorecer las eficiencias del mercado, incluyendo en estos a los propios servicios de protección social. Así, nada impide que las televisiones, independientemente de su titularidad, cumplan unos requisitos de servicio a la sociedad. Mas no parece apropiado que las televisiones de titularidad pública compitan en mejores condiciones por los niveles de audiencia.

El objetivo de la Comunidad es “adecuar a un entorno concurrencial las reglas de organización y funcionamiento de los servicios públicos [...] y ha tenido que reencontrar la significación ideológica del servicio público al regular algunos sectores liberalizados y privatizados<sup>105</sup>”, no acabar con los servicios públicos. De ahí que la Comunidad prefiera la idea de servicios universales, esto es, la existencia en el mercado de unas prestaciones que tengan calidad y contenidos determinados, así como alcance a la totalidad de la población.

En el campo de telecomunicaciones, el Consejo de la Unión Europea entregó la Resolución de 7 de febrero de 1994 (94/c 48/01), por la cual se recoge una de las formulaciones más completas del nuevo concepto de servicio público en su nueva

---

105 MUÑOZ MACHADO: *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*, op.cit., pág. 35.

perspectiva de servicio universal. En la Resolución se mantiene que “el objetivo principal de la política comunitaria en materia de telecomunicaciones es la liberalización de todos los servicios públicos de telefonía vocal y el mantenimiento, al mismo tiempo, del servicio universal” por lo que “debe ser posible una prestación especial y específica del servicio universal por razones sociales” sobre los principios de universalidad, igualdad y continuidad.

### 3.3.1. El servicio universal

El paradigma de servicio público competitivo parte de la base de la necesidad de competir para ofrecer un mejor servicio y, por tanto, acaparar el mayor número posible de clientes, usuarios o consumidores. El nuevo servicio público reconoce cuáles son las actividades susceptibles de ser competitivas y aquellas que no podrán ser competitivas; cada una de las dos, recibe un régimen jurídico distinto.

Bajo la denominación de servicio universal, de carácter esencial, se reúnen aquellas actividades a las que el mercado no daría respuesta por sí solo y la Administración entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un estándar mínimo de servicio al que todos tienen derecho todos los ciudadanos. Se caracterizan, además, por las limitaciones del precio. El coste de estas prestaciones no es cubierto por el precio que se cobra y, por tanto, las empresas del sector privado no están interesadas en participar.

En esta línea se enmarca la “Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1994, relativa a los principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones”. El documento parte de la base de que las telecomunicaciones son un elemento fundamental para el desarrollo de la sociedad. Se define que el servicio debe basarse en los principios de universalidad, igualdad y continuidad. Se entiende, pues, que el servicio universal tiene que evolucionar para mantenerse a la altura del progreso tecnológico, el desarrollo del mercado y los cambios en las exigencias de los ciudadanos.

Este modelo de servicio supone que una actividad económica o productiva, en su conjunto, no puede ser calificada de servicio público. Más bien, serán algunas tareas, misiones, actuaciones o funciones de este mismo servicio los que se califiquen como bienes y/o servicios universales. Ciertamente, la determinación de qué debe formar parte de este servicio depende del sector de qué se trate. Una vez que se ha delimi-

tado el área de la actividad que debe ser calificado como servicio público, la Administración puede continuar con sus políticas tradicionales.

De este modo, se abandona el concepto de reserva para el Estado. Por reserva, se caracteriza por “la titularidad de la actividad a favor del Estado, idea de concesión como transferencia de una competencia originariamente administrativa, con rescate en cualquier momento, garantía del equilibrio financiero de la empresa, la responsabilidad administrativa, etcétera<sup>106</sup>”. El régimen abierto no es incompatible con las prestaciones al público, que se imponen de modo vinculante a todos cuantos actúen en el sector.

En el caso de la televisión, parece certero señalar que los servicios informativos, los programas educativos y algunos espacios de entretenimiento deben formar parte del servicio universal de radiodifusión, así como un número determinado de canales emitidos por cable, que permiten una dimensión individualizada y localizada. No es pertinente hablar de una crisis de las radios y las televisiones públicas en unos sectores, como el audiovisual y el de las telecomunicaciones, que están en pleno auge. Lo que sí parece apropiado es señalar la necesidad de un nuevo entorno jurídico para los servicios universales de radio y televisión.

### 3.4. El regulador especializado

La relación Administración, empresas y sociedad es tirante, porque cada uno de ellos trata de beneficiarse lo más posible. Asimismo, las normas de servicio público y la determinación de qué debe ser el mínimo son asuntos propios del poder legislativo; pero una vez delimitadas las obligaciones y las prestaciones de garantía pública hay que buscar una fórmula para optimizar y hacer eficiente estos servicios. Es conveniente la aparición de un organismo independiente que vigile, regule, arbitre, supervise, fiscalice y controle los servicios universales.

El problema radica en las obligaciones en sí mismas competencia del poder ejecutivo, mientras que las prestaciones son asunto de las empresas productivas y económicas. Como señala Juan Miguel de la Cuétara, “pero siendo también una empre-

---

<sup>106</sup> ARIÑO, Gaspar: “Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 32.

sa económica, lo que hace falta es iniciativa, creatividad, riesgo, responsabilidad, que no se encuentran en el mundo de los funcionarios<sup>107</sup>”.

La solución ideal parecer ser un árbitro regulador independiente de los poderes políticos, esto es, personalidades del sector que sean reconocidas y que representen a todos los componentes de la sociedad civil. La capacidad de arbitraje se refiere a la imposición compensada y proporcionada de las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios universales; esta competencia garantizaría la continuidad y la regularidad del mismo. Por su condición de árbitro, el organismo aplica la normativa vigente y soluciona las controversias.

El organismo debe contar con ciertas competencias administrativas, sin que esto derive en un déficit democrático. Es indiscutible que el Parlamento disponga leyes y decretos. Pero no se puede limitar las competencias de un organismo útil a vigilar que se cumpla la legalidad vigente. Más bien, se trataría de delegar potestades como la aprobación legal y moral de los reglamentos, los estándares y otros asuntos de carácter estrictamente profesional; asimismo, asumiría competencias de habilitación. En el caso de la televisión, este órgano delimitaría el número de frecuencias disponibles y las otorgaría según un pliego de condiciones dado por el Parlamento.

La independencia es la garantía de defensa del ciudadano. No se debe arriesgar en este tema, en tanto que un exceso de independencia tiene efectos negativos. Por un lado, como sucedió con los gastos sociales, los órganos se justifican por sí mismos, sin que haya un debate en la sociedad civil, lo que conduciría a la ineficiencia o la debilitación del órgano mismo. Estos órganos deben contar con representantes cercano a cada ciudadano, desarrollando el papel de la sociedad civil en el control de sus servicios, que son la extensión de los derechos y las libertades públicas. Por esta razón, debe haber representantes de asociaciones, del parlamento, de la universidad, de los sindicatos, de los funcionarios, etcétera.

En el caso de la televisión, debería aparecer un consejo mixto, formado por miembros de las redacciones y del ente, y, por otro, representantes de los espectadores, los sindicatos, la universidad, los productores de televisión, etcétera. Cuando se consiga que esta representación sea fiel y equilibrada, se le concederían poderes de arbitraje, regulación, supervisión, vigilancia, etc. De ahí se deduce que, en ningún caso, los representantes seleccionados pueden ser impuestos por los partidos políticos.

---

107 DE LA CUÉTARA, Juan Miguel: “Tres postulados para el nuevo servicio público”, en ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, op.cit., pág. 171.



## 4. EL MUNDO DE LA TELEVISIÓN

El nacimiento de la radio no necesariamente está ligado con el Estado. En España<sup>108</sup>, la radio tiene un origen privado, relacionado con el ocio. Las emisiones de Radio Barcelona y de Radio Sevilla se fechan en 1924 y se ligan con clubes de radioaficionados y revistas radiofónicas. Por su parte, en Gran Bretaña, la BBC nace-  
rá de las limitaciones financieras de las industrias de los aparatos radiofónicos (1922).

En cambio, la televisión nace de la costilla de la radio. Los profesionales radiofónicos, así como los cuadros directivos que desembarcan en las primeras cadenas de televisión vienen del mundo del micrófono. En Europa Occidental, además, el germen de la televisión debe relacionarse con el Estado, en tanto que nace como un “servicio público, caracterizado por unos objetivos pedagógicos de la oferta de programas, la financiación dominante a través de un impuesto ad hoc (el canon), y por una siempre relativa pero progresiva autonomización de la gestión respecto de los Gobiernos<sup>109</sup>”.

La relación del Estado con la televisión parece evidente. Nace de sus estructuras administrativas y se ha mantenido en régimen de monopolio durante largo tiempo. En Gran Bretaña, donde antes se liberaliza el sector (1954), se habían cumplido veinte años de emisión en solitario. El Estado, cualquiera sea su definición, era consciente del poder de los medios de comunicación de masas. A pesar de que cada país establece un modelo específico para la radiodifusión, lo que parece inmutable es el control estatal sobre las estructuras básicas del sector audiovisual.

De estos comienzos, se deduce el triple monopolio que ostenta el Estado sobre el mundo de la televisión. En primer lugar, el monopolio sobre la producción. El desa-

\*\*\*\*\*  
<sup>108</sup> Véase ÁLVAREZ, Jesús Timoteo (dir.): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*. Ariel. Barcelona, 1989.

<sup>109</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág.31.

rollo del sector audiovisual es limitado en Europa Occidental, mientras la televisión pública estatal mantiene el dominio. Pocos empresarios se arriesgan en el sector, si no tienen previamente asegurada la compra de sus productos. No es un monopolio estricto, pero sí una posición dominante y abusiva.

En segunda lugar, el monopolio sobre la programación. Al existir tan sólo un canal – una ventana – la rejilla de programación está determinada y limitada. El órgano ejecutivo de las televisiones públicas estatales decide sobre qué contenidos se emiten. No existe competencia, en tanto que no hay más canales.

Por último, el monopolio sobre la difusión. Las redes que se utilizan para la difusión de la señal, así como el control sobre el espacio radioeléctrico, están bajo la supervisión y vigilancia del Estado. De hecho, la privatización de estas redes y la ampliación del sector, que ha tenido como consecuencia la aparición de un auténtico mercado de telecomunicaciones, ha sido uno de los factores determinantes para impulsar la crisis de las televisiones públicas.

Jacint Jordana aporta un poco de luz:

*Durante muchos decenios, los mercados tuvieron necesidad de que los Estados se encargaran de los servicios de comunicaciones, bien directamente, bien asegurando el monopolio. Dos tipos de regímenes se desarrollaron: por un lado, la producción internalizada por el Estado – a través de sus propias estructuras –; por otro lado, la producción encargada a una empresa privada, en régimen de concesión monopolística [...] A pesar de sus problemas, ambas situaciones se mantuvieron largo tiempo (un buen indicio sobre su eficiencia y funcionalidad), pero empezaron a entrar en crisis durante los años ochenta<sup>110</sup>.*

En todo caso, los Estados han disculpado su monopolio sobre una serie de factores. El concepto de servicio público no se ha delimitado claramente para los medios de comunicación audiovisuales, lo que no ha sido excusa para que la regulación sistemática sobre el sector haya evitado cualquier definición concluyente. En esta línea, la Administración Pública ha recordado los peligros de un posible monopolio privado sobre el sector. Por lo tanto, para evitar riesgos, los países decidieron mantener los citados monopolios.

---

\*\*\*\*\*

<sup>110</sup> JORDANA, Jacint: "La política de telecomunicaciones en España: del monopolio a la transición al mercado" en GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Madrid, 1998. Pág. 271.

Enrique Bustamante opina:

*La proliferación de legislaciones sobre el audiovisual en pleno período de la desregulación, demuestran claramente que estamos ante un sector eternamente regulado y condicionado por los Estados, que definen así las reglas de oro de la economía de la televisión<sup>111</sup>.*

Asimismo, los poderes públicos han señalado varios límites intrínsecos al sector audiovisual. El límite tecnológico ha sido el más aducido: el espacio radioeléctrico disponible es limitado, por lo que no sería viable un régimen de libre mercado. El número de frecuencias autorizadas quedan, pues, en manos del Estado.

También se recurre a argumentos relacionados con el mundo económico y financiero. El mercado publicitario es limitado. La libre concurrencia de emisoras hubiese implicado la desaparición de muchas de ellas, la concentración o la reducción de los precios. Las inversiones publicitarias están sujetas a una notable inestabilidad, en tanto que “los costes de los programas son decididos mucho antes, sin tiempo para acomodarlos a los resultados efectivos<sup>112</sup>” de la audiencia. En la práctica, los mercados publicitarios han saturado las televisiones y las radios, tanto públicas y privadas. El fenómeno llamativo de este desarrollo ha sido que la publicidad se ha concentrado en un determinado número de horas, esto es, hay más minutos de publicidad por hora, pero no más horas de publicidad.

Asimismo, el ciclo financiero es largo y costoso, lo que conduce inevitablemente a una falta permanente de liquidez, por lo que “la televisión publicitaria está marcada generalmente por una baja tasa de rentabilidad, que se evidencia más aún en su evaluación por espectador comparativamente en las televisiones de pago<sup>113</sup>”.

El profesor Costa añade un cuarto elemento: en un sistema de televisión comercial se pierde la noción de ciudadano, ya que la audiencia se convierte en “una mercancía controlada por las empresas que miden los índices de escucha y aceptación, para, después vender esta mercancía audiencia a las empresas publicitarias<sup>114</sup>”.

---

<sup>111</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág.39.

<sup>112</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág.74.

<sup>113</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág.75-76.

<sup>114</sup> COSTA, Pere Oriol: *La crisis de la televisión pública*. Paidós Comunicación. Barcelona, 1986. Pág.81.

“Estamos ante un punto cero capaz de permitir una reordenación de la posición de todos los actores. Una vez más la competencia ideológico-empresarial está servida<sup>115</sup>”.

En el horizonte de la sociedad informacional y la tecnología digital, el mercado audiovisual tiene ante sí la oportunidad de transformarse y reordenarse.

#### 4.1. Una regulación intervencionista

La intervención del Estado en el sector audiovisual es un elemento común en el desarrollo de las políticas europeas. La regulación de televisión tiene como objeto mantener un cierto control sobre la radiodifusión. En ningún caso, los países objeto de estudio han permitido la liberalización del sector, a todos los niveles. Los Estados han descubierto que la influencia de los medios de comunicación sobre la sociedad no puede dejarse únicamente en manos del mercado.

Ya el *Libro Blanco Delors* señalaba que “el establecimiento de redes transeuropeas de telecomunicaciones condiciona la creación de “espacio común de la información”; su importancia para la realización del gran mercado es capital<sup>116</sup>”. El desarrollo del denominado “espacio común de la información” significaría aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información, en tanto que se trata de un factor de cohesión económica y social.

Indican Eduardo Giordano y Carlos Zeller:

*El conjunto de la política audiovisual, en la medida que supone atribuir recursos en principios escasos – frecuencias de emisión -, orientar los recursos públicos (gestión de televisión estatal y de la autonómica, así como las redes de teledistribución) y la creación de un marco para la competencia entre los grupos de comunicación, constituye un espacio de conflicto de primer orden<sup>117</sup>.*

Vemos, por tanto, que la regulación y la intervención es común en todos los niveles administrativos.

---

115 CONTRERAS, José Miguel: “Ante un nuevo punto cero”, en DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1996. Pág. 280.

116 COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad, empleo...*

117 GIORDANO, Eduardo y ZELLER, Carlos: *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*. Colección Antrazyt. Icaria Editorial. Barcelona, 1999. Pág. 35.

## 4.2. Los modelos fundadores de la televisión

Los países de la Europa Occidental, en cierto modo, han tenido una visión paternalista acerca de qué ha de ser la televisión pública. Asimismo, dos factores determinaron el concepto de televisión pública. Según Enrique Bustamante<sup>118</sup>, tras la Segunda Guerra Mundial, la identidad de los Estados estaba en entredicho, así como los nacientes sistemas democráticos. La televisión pública se convirtió en el instrumento fundamental para consolidación de la identidad nacional y el fortalecimiento del Estado Social y de Derecho.

El profesor Costa orienta estas tesis:

*En Europa, la radio y la televisión públicas han constituido históricamente elementos de equilibrio frente a una prensa que, generalmente en manos privadas, se ha desarrollado bajo un estricto liberalismo y ha sufrido los fenómenos de concentración típicos de los sistemas de mercado. Desmantelar la organización pública de televisión, o desnaturalizarla a fondo, significaría, pues, una quiebra profunda del actual equilibrio de los medios de comunicación de masas en la mayoría de los países europeos<sup>119</sup>.*

El ejemplo más efectivo es la creación del sistema de radiodifusión en Alemania. Las potencias aliadas desarrollaron el sistema de tal modo que se copiaran los estándares de la BBC y de la televisión estadounidense. “Se pensaba que la radio y la televisión debían ser utilizadas también como medio de reeducación y democratización”, explican Wolfgang Hoffmann-Riem y Wolfgang Schulz<sup>120</sup>.

El profesor Enrique Bustamante propone una serie de características de estos modelos originales de la televisión en Europa occidental. El Estado sería el gestor y administrador único de la televisión, sobre la base de que se trata de un servicio público. La gestión estatal es la garantía del pluralismo de ideas y de corrientes de opinión, en pro de una comunicación social de progreso. El ciudadano, como miembro de la sociedad civil, exige el cumplimiento de esta política cultural y social. Prima la audiencia acumulada. Los contenidos audiovisuales ofrecen información, formación y ocio.

Por el contrario Estados Unidos, ofrece una televisión comercial, de corte distinto al europeo. Ninguna televisión, ni cualquier otro medio de comunicación, pertenecen al Estado ni depende de las asignaciones del Presupuesto General Federal. La

---

<sup>118</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 33.

<sup>119</sup> COSTA, op. cit., pág. 14.

<sup>120</sup> HOFFMANN-RIEM, Wolfgang y SCHULZ, Wolfgang: “La televisión pública en Alemania”, en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 60.

televisión estadounidense se desarrolla mediante grandes redes comerciales como son la CBS, la NBC y la ABC.

Sin embargo, en los Estados Unidos la clase política eligió limitar al máximo la intervención pública en el sector de la radio y la televisión, para dejar actuar a las empresas privadas. Esta decisión se enmarca en la lógica liberal que rige la mayoría de las políticas económicas y sociales del país. En marzo de 2001, la justicia confirmó las limitaciones del control público sobre el sector audiovisual. La Corte Federal de Apelaciones del Distrito de Columbia canceló una serie de normas encaminadas a promover la libre competencia en la televisión por cable; los magistrados han dado primacía a la libertad de expresión sobre la normativa de la Comisión Federal de Comunicaciones<sup>121</sup>.

La televisión pública en este país recibe una definición totalmente distinta al modelo de la Europa occidental. Nació a finales de la década de los sesenta en el Congreso a instancias de los ciudadanos, mediante la *Public Broadcasting Act*, promulgada en 1967 para dar una radio y una televisión al servicio del pueblo: la *Corporation for the Public Broadcasting* (CPB). Sus funciones consisten en la promoción de programas, servicios y control, la adquisición de programas de calidad y otorgar ayudas económicas. Esta corporación no produce programas, sino los compra.

La siguiente tabla recoge los modelos fundadores en las televisiones occidentales, tanto en Europa Occidental como en Estados Unidos<sup>122</sup>.

	<b>Televisión Pública</b>	<b>Televisión Comercial</b>
Papel del Estado	Estado-gestor	Estado-árbitro
Garantía del pluralismo	Gestión pública	Mercado (competencia)
Financiación	Canon	Publicidad
Dinámica dominante	Política y cultura	Política y economía
Objetivos de la programación	Información, educación y entretenimiento	Entretenimiento
Producción	Propia y nacional	Múltiple: propia o ajena; nacional e importada
Destinatario	Ciudadano	Consumidor
Legitimación	Satisfacción: la audiencia acumulada	Cantidad: fidelidad

121 "La justicia de EE.UU. limita el control público sobre el sector audiovisual", publicado en el diario *ABC*, con fecha 4 de marzo de 2001.

122 BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 38.

Asimismo, del desarrollo del Estado del Bienestar se deduce la intervención del Estado en el mundo de la cultura, del cual los medios de titularidad estatal son el mejor ejemplo. Este proceso se denomina la democratización de la cultura, por el cual ésta se convierte en un elemento cardinal de la vida social. Tras la Segunda Guerra Mundial, las políticas culturales se dividen en tres ámbitos: la educación, como un servicio de carácter social; las instituciones culturales, cuya existencia mezcla razones educativas y patrióticas; y los medios de comunicación. La prestación de la cultura se convierte, así, en un derecho adquirido, básico para el desarrollo de la personalidad y la ciudadanía.

### 4.3. La crisis de los modelos fundadores

Estos modelos fundadores entran en crisis durante la década de los setenta y ochenta. Como recuerdan Giordano y Zeller “Entre 1980 y 1990, Europa occidental pasó de tener sólo cuatro canales de televisión privada a contar con casi una treintena de canales (incremento del 700%). Durante esta misma década, los canales públicos – poco más de treinta en total – apenas aumentaron su número en un ligero 30% respecto de los ya existentes en 1980<sup>123</sup>”.

La aparición de la televisión transfronteriza, elemento que no era novedoso en el sector radiofónico, desestabiliza los modelos originarios. Las nuevas tecnologías de la información suponen una revolución, ya que la televisión vía satélite, el desarrollo del cable de fibra óptica y de láser, así como la normalización de los sistemas de transmisión de datos, los videos y los ordenadores personales multiplican las posibilidades de la televisión.

No conviene olvidar, en cualquier caso, que la información y la comunicación son fuentes de poder. El hecho de que traspase las fronteras no significa que no existan grupos de poder que la controlen. La digitalización permite que haya varios grupos de poder y contrapoder, lo que rompe los monopolios estatales para dar paso a un oligopolio industrial y administrativo. Las palabras de Alvin Toffler son reveladoras, al recordar que “la elite trata siempre de controlar la información, pero con las nuevas tecnologías es cada vez más difícil a pesar de las batallas que aún existen sobre el control de los medios y de la educación, herramientas tradicionales del poder político<sup>124</sup>”.

---

<sup>123</sup> GIORDANO y ZELLER, op. cit., pág. 40-41.

<sup>124</sup> Entrevista concedida a la revista *Época*, con fecha 30 de septiembre de 1991.

En otro orden de argumentos, cabe destacar las transformaciones de los mercados audiovisuales, tanto por su internacionalización y como por su mundialización. El sector audiovisual está en expansión, especialmente las redes de distribución de contenidos, a causa de la multiplicación de la demanda de horas de emisión. El monopolio público había cerrado la entrada a las multinacionales del sector. Pero el peso de las macroempresas de las industrias culturales ha podido con las barreras nacionales. “Se impone el rodillo de los que consideran a lo audiovisual como una industria más, al servicio de la publicidad mediante el entretenimiento<sup>125</sup>”, opina Manuel Piedrahita. El crecimiento de las empresas relacionadas con la información y la comunicación ha desbordado las fronteras del Estado Nación.

Manuel Castells valora este argumento:

*El valor de la economía – Internet en Estados Unidos ha alcanzado ya la cifra de 500.000 millones de dólares, o sea, más que la industria del automóvil, la de las telecomunicaciones o todas las compañías aéreas. Conocimiento, información, tecnología, son fuentes directas de poder: ése es el cambio de paradigma del mundo<sup>126</sup>.*

En efecto, las nuevas tecnologías de la información y la digitalización de los canales han propiciado la transformación del paisaje audiovisual. Las nuevas tecnologías han optimizado el espectro electromagnético. La multiplicación de canales implica la progresiva disminución de la cantidad de emisoras generalistas, así como de público para éstas.

El futuro parece pasar por la especialización de las emisoras. En efecto, los operadores digitales, en especial, las emisiones vía satélite, crecerán a un ritmo superior al de otros sistemas de distribución de contenidos, convirtiéndose en la principal plataforma de consumo doméstico, según la empresa Corporación Multimedia, dedicada al análisis y la investigación de medios.

El proceso parece imparable, según Muñoz Machado:

*El mercado de la televisión se está ensanchando y globalizando, a una velocidad que puede percibirse, antes que con los datos económicos, con los sentidos, porque se ve el crecimiento de los grupos y su influencia y se oye el ruido de los idiomas y las culturas*

---

<sup>125</sup> PIEDRAHITA, Manuel: *El rapto de la televisión pública*. Editorial Noesis. Madrid, 1994. Pág. 149.

<sup>126</sup> Entrevista concedida a la revista *El País Semanal*, con fecha 27 de febrero de 2000. Citado por PÉREZ DE SILVA, Javier: *La televisión ha muerto. La nueva producción audiovisual en la era de internet: La tercera revolución industrial*. Gedisa. Barcelona, 2000. Pág. 231.

*apareciendo por los terminales. Las estructuras empresariales cambian a fogonazos, engullen unas compañías a otras a la velocidad de un parpadeo, predisponiéndose siempre para acometer empeños de mayor trascendencia y abriendo ríos de inversión por los que fluyen cifras de escalofrío. Los dominadores del mercado tienen cada vez relaciones más estrechas entre ellos y se vislumbra un horizonte en el que cuatro o cinco grupos controlarán lo principal de estas actividades económicas en todo el mundo. Son globales los mercados que se reparten ahora<sup>127</sup>.*

No obstante, es prematuro proclamar la desaparición de las cadenas estatales, públicas y de contenido generalista. Según la empresa Corporación Multimedia, las cadenas generalistas absorben un 85% de la audiencia, pero hacia finales de la presente década su cuota de audiencia girará en torno al 50%. En efecto, sobrevivirá en el océano de emisoras privadas y comerciales; se transformará en uno u otro sentido, pero se resistirá porque se ajusta a los patrones y a las necesidades de los regímenes democráticos y a los del mercado publicitario.

La creación de un segundo canal de televisión supone la confesión deliberada de la diversidad. La puntilla al monopolio será la aparición de un tercer canal, a menudo, a consecuencia de la propia descentralización del Estado. El mismo Estado-Nación que se había consolidado tras la Segunda Guerra Mundial descubría cómo los ciudadanos reclamaban más cercanía a sus instituciones, convirtiéndose el principio de subsidiariedad en un principio más de las pretensiones ciudadanas. Los procesos de descentralización política y administrativa conducían irremediabilmente a la descentralización audiovisual.

La información, por definición, tiene que ser cercana para el usuario. En esta descentralización están interesados todos los actores sociales. El ciudadano recibe una información más cercana, por lo que se identifica rápidamente con los contenidos, pero también las empresas del sector, “tanto internacionales como nacionales, que tienen como objetivo la apertura de nuevos mercados y la ampliación de los ya existentes para colocar su producción<sup>128</sup>”.

El tercer factor que desencadena la desestabilización del sistema monopólico vigente será el desarrollo del mercado publicitario. La televisión, al convertirse en el medio de comunicación social más influyente en la vida cotidiana, acapara el

---

<sup>127</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio Público y mercado. III La televisión*. Civitas. Madrid, 1998. Pág. 13.

<sup>128</sup> COSTA, op. cit., pág. 167.

mayor volumen de publicidad. Los anunciantes reclaman una mayor adecuación entre los contenidos televisivos y los mensajes comerciales.

Enrique Bustamante confirma estas tesis:

*La creación de los segundos canales significaba de alguna forma el reconocimiento de una pluralidad de gustos entre los ciudadanos y la necesidad de delegar hacia ellos la función cultural más estricta. La descentralización, que en ocasiones llevó a la generación de los terceros canales, mostró asimismo que el centralismo originario resultaba insoportable [...] La desregulación televisiva en Italia, Francia y otros países europeos y el rápido despegue de los canales privados coincide con un notable ascenso de las inversiones inmateriales (publicitarias, comunicativas) [...]. Ésta presión a su vez se traduciría en la flexibilidad de condiciones legales y de tarifas, así como en el patrocinio, el bartering o el product placement<sup>129</sup>.*

Desde una perspectiva sociológica, el final del monopolio público estatal supone una novedad en la comunicación. El mundo televisivo se había caracterizado, desde su origen, por la unidireccionalidad, esto es, la imposición del Emisor sobre el Receptor. El advenimiento de un segundo, y sucesivos, canales provoca la ruptura de esta línea. El Receptor se convierte, así, en el poseedor del derecho a la información. El triple monopolio mencionado anteriormente (sobre la producción, la programación y la difusión) deja de tener sentido, en cuanto un solo elemento escapa al control del Estado. En cierto sentido, ésta ha sido la razón fundamental por la cual los Estados han sido reacios a tocar, no digamos ya transformar, los modelos fundadores.

Las tecnologías de la información se han incorporado con facilidad a la vida doméstica. La familia, como estructura de base social, ha incorporado a sus actividades relacionadas particulares con el trabajo, la educación y la cultura, creando un espacio privado de consumo de medios de comunicación. En efecto, “estamos sólo en el inicio de una tendencia que parece orientarse hacia el procesamiento y el consumo de información en condiciones de aislamiento físico y emocional<sup>130</sup>”.

<sup>129</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 36 y 49. El *bartering* consiste en el trueque de programas por publicidad, mientras que el *product placement* se define como la colocación de reclamos publicitarios en el interior de los programas.

<sup>130</sup> MARTÍN SERRANO, Manuel: “Las transformaciones sociales vinculadas a la era audiovisual”, en DÍAZ NOSY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1995. Pág. 216.

#### 4.4. La aparición de las televisiones privadas

La crisis de la televisión conduce indefectiblemente a la aparición de los canales privados, lo que se ha dado en llamar el sistema mixto (o dual) de televisión. Estas denominaciones jurídicas reconocen, *per se*, la coexistencia de dos modelos de televisión, con diferencias visibles en la titularidad y en los objetivos. La televisión privada aparece ligada a las grandes inversiones, por lo que serán las grandes industrias quienes inviertan en este medio de comunicación. Las empresas de radio serán otra fuente propicia de inversores, en tanto que cuentan con profesionales especializados. Las industrias culturales son ya una realidad imparable.

Estas emisoras privadas han provocado la mercantilización de la televisión<sup>131</sup>. Las televisiones, independientemente de su titularidad, se financian gracias a los mercados de publicidad, en multitud de variantes. En efecto, “es tarea complicada para un gobierno democrático imponer restricciones en una modalidad comunicativo-persuasiva (la publicidad) a los medios de comunicación en aras del bien social, cuando en esos mismos medios sí se difunden mensajes al respecto a través de otras modalidades de comunicación<sup>132</sup>”.

La clave está en que la comercialización de los espacios de publicidad iguala a las televisiones públicas y privadas. El político y empresario Silvio Berlusconi reconocía la importancia del público, al señalar que “la televisión comercial no debe vender programas al público, sino vender público, telespectadores, a las empresas publicitarias [...] no nos dirigimos al público consumidor, sino a las empresas que hacen publicidad<sup>133</sup>”. Las excepciones a esta mercantilización la encontramos en ciertas “segundas cadenas” o en las emisiones de ARTE<sup>134</sup>.

La introducción de las emisoras privadas, sobre todo en la televisión, han marcado las tendencias de la televisión pública, con la que ha ido igualándose paulatinamente. Cuando apenas se celebraba el tercer aniversario de la televisión privada en

131 Los programas *reality show*, como es el caso del programa *Gran Hermano*, emitido en España por Tele 5 y en Europa por otras televisiones de titularidad privada es ejemplar. Tanto en Francia como en Portugal los órganos de control han tenido que intervenir en los contenidos. Véase “Telecinco ha dado una ejemplar lección de antiviolencia” (*El País*, 11 de abril de 2001), “El Consejo Audiovisual francés cambia las reglas de Gran Hermano” (*El País*, 16 de mayo de 2001), “La guerra de audiencias provoca un grave deterioro en la televisión portuguesa” (*El País*, 18 de mayo de 2001), “Portugal estudia normas para frenar los espacios de realidad espectáculo” (*El País*, 24 de mayo de 2001) o “Las privadas anteponen la rentabilidad al éxito de audiencia de TVE” (*ABC*, 10 de julio de 2001).

132 DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1994. Pág. 270.

133 Citado por PIEDRAHITA, Manuel, op. cit., pág. 111.

134 La segunda cadena de TVE comenzó las emisiones de la cadena ARTE el 3 de octubre de 1995.

España, Emelina Fernández criticaba el hecho de que se estuviera “asistiendo a un indeseable deslizamiento de la televisión pública y privada al sometimiento de la programación a los intereses-órdenes de patrocinadores y anunciantes<sup>135</sup>”. La homogeneización, en sí misma no es perjudicial; el conflicto se plantea en tanto que no hay alternativas para el consumo mediático. Los entes públicos no apuestan por formatos educativos, sino que repiten las fórmulas competitivas de las televisiones privadas.

Manuel Chaparro señala que el problema de fondo:

*Sin embargo, los males no son de la televisión en sí misma. El problema no son los medios continentales sino los contenidos: que la sociedad que se define como instruida califica sin ambigüedades como “basura”. Canales generalistas de ámbito nacional, regional, local o de difusión directa por satélite, una plurifonía emisora traducida en cacofonía de productos. [...] La audiencia, en definitiva, es un bien que poseído por las cadenas se convierte en un objeto de actividad mercantil<sup>136</sup>.*

Giordano y Zeller<sup>137</sup> establecen las características de la transición audiovisual de la televisión pública en España. La oferta de televisión se ha uniformado con programas y contenidos que, básicamente, tienen como objetivo la audiencia. En la lucha por los mercados publicitarios, se ha ampliado el número total de horas de emisión: Televisión Española (TVE) duplicó con creces el número de horas de emisión, con la llegada de las televisiones privadas.

En la siguiente tabla observamos las horas pasadas ante el televisor por persona y día<sup>138</sup>. Según el informe “Una télévision dans le monde”, el desarrollo del cable y de las cadenas digitales ha favorecido un aumento del tiempo diario reservado a la televisión.

\*\*\*\*\*

<sup>135</sup> Entrevista concedida al diario *El País*, con fecha 14 de diciembre de 1991.

<sup>136</sup> CHAPARRO ESCUDERO, Manuel: “Relación entre las producciones y la demanda de audiencia: la radiotelevisión, instrumento de servicio público”, en *Nuevos Retos para las televisiones y radios autonómicas*, op.cit., pág. 103.

<sup>137</sup> GIORDANO y ZELLER, op. cit., pág. 131 y ss.

<sup>138</sup> MAHERZI, Lotfi: *Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Ediciones UNESCO/CINDOC. Acento Editorial. Madrid, 1999. Pág. 160.

Alemania	3 horas 3 minutos
Argentina	3 horas 11 minutos
Canadá	3 horas 12 minutos
España	3 horas 34 minutos
Estados Unidos	3 horas 59 minutos
Francia	2 horas 59 minutos
Gran Bretaña	3 horas 35 minutos
Holanda	2 horas 37 minutos
Italia	3 horas 36 minutos
Japón	3 horas 25 minutos
Suecia	2 horas 20 minutos

Añade Lorenzo Díaz<sup>139</sup> que “la oferta televisiva ha crecido significativamente en los últimos años, al pasar de 35.570 horas de programación en 1989 a 79.150 en 1992, con un incremento del 122’5%”, que supone la estabilización de las televisiones privadas. El último dato<sup>140</sup>, recoge que en 1998 se emitieron 107.303 horas de televisión, lo que supone una variación del 301’7% desde 1989. Este aumento en el número de horas de emisión no ha implicado el aumento de la producción propia o, siquiera, nacional. De hecho, la influencia y la dependencia de las producciones ajenas y externas han determinado muchas horas de contenidos<sup>141</sup>.

Explica Claude-Jean Bertrand, profesor del Instituto Francés de Prensa de la Universidad París 2:

*La distinción entre comercial y pública ya queda difuminada a medida que la pública imita a la comercial para resistir su competencia y el cable facilita, bajo pago, un material que no hace mucho era patrimonio exclusivo de la pública (emisiones infantiles, educativas, culturales, políticas, etc.). La generalización del enganche al cable y el*

139 DÍAZ, Lorenzo: *La televisión en España. 1949-1995*. Alianza Editorial. Madrid, 1994. Pág. 709.

140 DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1999/2000*. Grupo Zeta. Madrid, 2000. Pág. 207.

141 En este sentido, Giordano y Zeller, recuerdan cómo se ha multiplicado la “adquisición de programas a productoras externas creadas por antiguos presentadores y realizadores que mantienen una relación laboral con la televisión pública”. Pág. 135.

*acceso a los satélites, la multiplicación de los canales en estos medios gracias a la compresión digital, van a dejar pronto desusadas las distinciones entre televisión gratuita (es decir pagada únicamente por la publicidad) y pública (pagada, de ordinario, más por el canon que por la publicidad). Una vez incorporado a las autopistas electrónicas, el usuario pagará directamente por todo*<sup>142</sup>

Tampoco la calidad ha sido la nota dominante, en tanto que “desde comienzos de los años noventa, la competencia de la televisión pública con los canales privados en la programación del género *reality show*, también llamado de “televisión basura”, mediante la importación y adaptación de formatos equivalentes ya experimentados en otros países<sup>143</sup>”. La televisión pública española se ha centrado en los espacios de entretenimiento y ocio, aparcando la formación y la información. El *prime time* se ha dedicado exclusivamente a concursos, espectáculos, deportes y galas.

José María Álvarez y Jean Luc Iwens<sup>144</sup> estiman que la desregulación del sector audiovisual ha perjudicado a la programación del grupo RTVE. Se han abandonado progresivamente los programas divulgativos y culturales, así como no los programas informativos no diarios. Estas horas de emisión se han rellenado con programas de corte espectacular, dando pie a la aparición del “infoshow”. Se han aumentado las horas de emisión, efectivamente, mediante la fragmentación y el alargamiento de los bloques de programación. Las horas de emisión han sido posibles gracias a la producción extranjera, sobre todo la ficción que ha ocupado un papel hegemónico. Asimismo, el público infantil y juvenil se ha incorporado a los *targets* de programación, como público propicio para la publicidad.

En cierto sentido uno de los principales problemas de la llegada de las televisiones privadas ha sido la necesidad de redimensionar los recursos humanos de las emisoras públicas, lo que ha supuesto un deterioro de las condiciones de trabajo en el sector, tanto en las empresas públicas y privadas.

Por otro lado, la desregulación del sector ha arrastrado a las televisiones y radios públicas. La tendencia de las administraciones ha sido crear un órgano independiente del poder Ejecutivo, con vistas a intervenir y fiscalizar los asuntos propios del mundo audiovisual. De este modo, encontramos la IBA en Gran Bretaña (1954), la

---

<sup>142</sup> Citado por VELÁZQUEZ MALLOFRET, Diego: *Principales transformaciones del mercado audiovisual español en el período 1989-1996: el fin del monopolio y la aparición de nuevas ofertas audiovisuales*. Tesis doctoral. Sevilla, 1997.

<sup>143</sup> GIORDANO y ZELLER, op. cit., pág. 135.

<sup>144</sup> ÁLVAREZ MONZONILLO, José María e IWENS, Jean Luc: *El futuro del audiovisual en España*. Fundesco. Madrid, 1992. Pág. 215-230.

*Haute Autorité de l'Audiovisuelle* en Francia (1982), la publicación del Estatuto de RTVE en España (1980).

Al respecto opina Bustamante,

*En Europa, la desregulación se centra en la segunda generación audiovisual (la televisión de masas) al adquirir el significado de desmantelamiento de los monopolios públicos de programación y, muchas veces, de difusión, con la apertura a la iniciativa privada y a la competencia; pero también comprende la flexibilización ("liberalización") de las normas que regían la publicidad y la asunción misma por parte de los servicios públicos de una dinámica crecientemente comercial; además se realiza con formas, ritmos e instancias diferentes en cada país, y supone un cambio cualitativo en la filosofía de base que había reinado durante década (monopolio público=pluralismo)<sup>145</sup>.*

Como hemos visto en este recorrido histórico, ni el monopolio público ni la liberalización han asegurado la calidad en el sector televisivo.

#### 4.5. La revolución radiofónica

El mundo de la radio también asiste a una constante revolución. En España, se concedieron 350 nuevas licencias de FM (1999). El crecimiento de la audiencia de la radio se debe tanto al incremento de la oferta como a la mejora de la calidad del sonido. Esta parte del negocio audiovisual no es incompatible con el desarrollo y el consumo de televisión. Por sus peculiaridades, la radio se escucha por las mañanas, durante los desplazamientos y en el lugar de trabajo.

La renovación tecnológica ha aumentado las expectativas de rentabilidad de las emisoras. Los nuevos sistemas de programación pueden trabajar 24 horas diarias, reduciendo ostensiblemente los gastos de personal y multiplicando el volumen de las horas de emisión.

La tendencia actual en el sector audiovisual es la concentración y el cruce de acciones entre empresas de radio y de televisión. Para los directivos de las emisoras de televisión, la entrada y la convivencia en el sector radiofónico presenta ciertas ventajas<sup>146</sup>. En primer lugar, la concentración permite vender conjuntamente tiempo de publicidad, tanto

---

<sup>145</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 47.

<sup>146</sup> Véase SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso: "Competencia entre la televisión y otros medios", en DURÁNDEZ, Ángel y SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso (dir.): *El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005*. Arthur Andersen y Universidad de Navarra. Pamplona, 2000.

para radio como para televisión. Asimismo, los propios contenidos de las respectivas emisoras pueden ser anunciados y publicitados en el otro medio, duplicando las expectativas. Por último, “disponen de un medio influyente en la opinión pública, que les permite fortalecer su posición negociadora con los gobiernos<sup>147</sup>”.

Alfonso Sánchez Tabernero propone un modelo de evolución del modelo de negocio de las empresas de radio para los próximos años<sup>148</sup>.

	<b>Modelo tradicional</b>	<b>Modelo venidero</b>
Ingresos	Publicidad	Publicidad y suscripción
Selección	Decenas de canales	Centenas de canales
Ámbito	Pequeñas áreas, salvo las Cadenas nacionales	Internacional (vía satélite) o global (vía Internet)
Sonido	FM: calidad cercana al CD AM: baja calidad	Satélite y cable: calidad CD Internet: baja calidad
Interactividad	Escasa: el teléfono	Total: Internet

Por otro lado, la convergencia mediática parece que influirá decisivamente en las emisoras de radio<sup>149</sup>. Las nuevas tecnologías de la información están presentes ya en las redacciones radiofónicas. Los nuevos periodistas de la palabra manejan y controlan el proceso de producción al completo.

Al respecto, el profesor Ángel Faus Belau reflexiona y opina que “los cables, las fibras ópticas, el láser, la técnica digital, etc. ofrecen otro tipo de difusión y hacen evolucionar el concepto de convencional de la radio. Por eso, resulta patético ver cómo el poder político intenta poner puertas al campo tecnológico limitando el número de licencias o hipotecando las que concede<sup>150</sup>”. En efecto, el desarrollo de las redes permite la universalización de la señal radiofónica, sobre todo a través de Internet, que rompe los límites del espacio y el tiempo.

147 SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso: “Competencia entre la televisión y otros medios”, en DURÁNDEZ, Ángel y SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso (dir.), op.cit., pág.78.

148 SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso: “Competencia entre la televisión y otros medios”, en DURÁNDEZ, Ángel y SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso (dir.), op.cit., pág.79.

149 Véase CEBRIÁN HERREROS, Mariano: *La radio en la convergencia multimedia*. Gedisa. Barcelona, 2001.

150 FAUS BELAU, Ángel: “Radio y poder político”, DÍAZ NOSTY, Bernardo Díaz (dir.): *Comunicación social/Tendencias*, op.cit., pág. 270.

Señala José Martínez Nicolás:

*Aunque el oyente no percibe de manera directa la introducción de las nuevas técnicas en la producción, el que los radiodifusores puedan reducir sus costes permite dedicar parte de ese ahorro a una mejor calidad en los contenidos de los programas y a un fortalecimiento económico de las empresas. [...] La automatización de las emisiones excepto en los programas en directo, y la continua digitalización hacia un formato que permita la radio digital sin pasar por estados analógicos intermedios será la tendencia de los próximos años en los medios de producción<sup>151</sup>.*

Además, los especialistas auguran que el futuro de la radio pasa por los servicios y, en especial, los servicios públicos. Tanto la programación como los contenidos deben ser próximos, dadas las posibilidades técnicas que ofrece la radiodifusión. En todo caso, “a las puertas del siglo XXI, la más importante tecnología de todos los tiempos, la tecnología digital, está dispuesta. Ante esta tecnología la última palabra la tienen los contenidos, cuya batalla será vital<sup>152</sup>”. El auge de la concentración mediática, vertical y horizontal, se manifiesta en toda Europa. El sector público debe impulsar las desconexiones y las emisoras radiofónicas locales, exigiendo a los grandes grupos de comunicación y de publicidad la creación de un fondo social que permita el desarrollo de las mismas.

La reestructuración de las emisoras las convertiría en garantes del servicio universal. Cada país, cada región y cada municipio deben configurar un servicio público cultural y de ocio adaptado a las necesidades propias de la zona. Asimismo, estos servicios no pueden funcionar a espaldas de la sociedad civil, por lo que deben configurar un sistema de control para los servicios informativos. La integridad de los servicios universales de radiodifusión se verifica en la medida en que son vehículos de la participación ciudadana.

Un ejemplo de servicio público es la emisión en lenguas nacionales no estatales. Las Comunidades Autónomas de España que cuentan con lengua propia y otras regiones de Europa emiten en lengua autóctona, no estatal. Estos contenidos amplían las posibilidades de elección y crean un espacio de pluralismo cultural, favoreciendo el progreso social<sup>153</sup>.

\*\*\*\*\*  
<sup>151</sup> MARTÍNEZ NICOLÁS, José: “La radio: medios técnicos, actualidad y futuro”, en *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1995. Pág. 246.

<sup>152</sup> FAUS BELAU, Ángel: “Radio y poder político”, DÍAZ NOSTY, Bernardo Díaz (dir.): *Comunicación social/Tendencias*, op.cit., pág. 270.

<sup>153</sup> No se debe confundir el pluralismo con la exclusión. Por ejemplo, la radio autonómica catalana responde a sus oyentes hispanohablantes y catalanohablantes, por lo que sus contenidos se emiten en ambos idiomas con naturalidad.



## 5. LA TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL EN ESPAÑA

La centralización de las emisiones de radio y televisión, en el ámbito informativo, así como el control estricto de las telecomunicaciones caracterizaron el franquismo (1939-1975). Las emisiones de Televisión Española comenzaron en 1956, mientras que la segunda cadena comienza en 1965, actuando en todo momento bajo el régimen de monopolio del Estado, situación que duraría casi treinta años. En 1973, RTVE se configura como un servicio público centralizado.

La Transición y la llegada de la democracia descubrieron bien pronto la necesidad de regular los servicios de televisión y radio. En 1976, se crea por Decreto el Consejo General de RTVE, que tiene como objeto el asesoramiento, la orientación y la determinación de los programas que se emitirán. Un año más tarde, por Real Decreto, se configura como organismo autónomo de carácter comercial, adscribiéndose al Ministerio de Cultura. Por su nueva configuración, abandona el carácter de servicio público centralizado.

En 1979, el pleno del Congreso aprobó el Estatuto, que se publicaría en enero de 1980. El Estatuto fue protestado y tildado incluso de anticonstitucional. Según el profesor González Ballesteros se trata de un texto anticonstitucional<sup>154</sup>: dado que está en directa relación con uno de los derechos fundamentales, como es el derecho a la información recogido en el artículo 20 de la Constitución, tendría que tratarse de una ley orgánica y no de una ley ordinaria. Al ser aprobado el Estatuto como una ley ordinaria, es un texto susceptible de recurso de inconstitucionalidad<sup>155</sup>.

154 Véase GONZÁLEZ BALLESTEROS, T.: *El derecho de réplica y rectificación en prensa, radio y televisión*. Madrid, 1981.

155 El posible recurso de inconstitucionalidad nunca se llevó a cabo. Éstos deben ser interpuestos dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma, lo que no sucedió. Lo que realmente se planteó fue un recurso de amparo al Tribunal Constitucional, como veremos más adelante. Para obtener una visión del momento, véase JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: "España. El camino hacia la televisión privada", publicado en *Televisión pública, televisión privada*, op. cit., pág. 161-173.

No obstante, “vino a cubrir un vacío legislativo desde que comenzó a desarrollarse la televisión en España como medio de comunicación<sup>156</sup>”. Aquel mismo año, RTVE pasa a depender del Ministerio de la Presidencia.

El período de liberalización de radio puede darse por concluido en 1977, cuando el gobierno de Suárez concede más de 300 licencias de radio para la emisión en Frecuencia Modulada (FM). Aquel mismo año, la cadena SER emite por primera vez “Hora 25”, eludiendo el monopolio informativo estatal en la radiodifusión. Aprovechando esta confusión, dos grandes grupos de comunicación se hacen un hueco en las emisiones: Antena-3 Radio y Radio 80. Estos movimientos rejuvenecen el mundo radiofónico, con la SER, la COPE, Radio Rato y Cadena 13, como grupos de emisoras destacados. Bajo el paraguas de la alegalidad, proliferaron las emisoras locales sin licencia.

En 1982, los socialistas alcanzan el poder ejecutivo. Su política audiovisual, en principio, no tenía como objetivo la liberalización de las telecomunicaciones. El gobierno acumuló más emisoras para RTVE y se negó a introducir las televisiones privadas. Como consecuencia de la politización de RNE, la audiencia cayó en picado<sup>157</sup>. Un año más tarde, el monopolio de RTVE se extendía también a la emisión por cable y satélite.

El poder de la Administración sobre el sector televisivo ha sido un monopolio de tal grado que los particulares han visto restringido su derecho al acceso de este instrumento de libertad de expresión.

Comenta el profesor Germán Fernández Ferreres:

*Aun a riesgo de cierta exageración, bien podría decirse que la posición que el poder público en España ha adoptado respecto de la televisión no deja de guardar ciertas similitudes con la que el poder regio mantuviera respecto de la imprenta en el Antiguo Régimen, consistente en articular un intrincado sistema de autorizaciones, licencias y dispensas para imprimir, editar o distribuir cualesquiera folletos e impresos que, sólo con el constitucionalismo, y no sin fuertes resistencias, fue paulatinamente cediendo. Y es que a través de la restricción, cuando no la prohibición absoluta, en el acceso por los particulares a los medios instrumentales de que se sirve la televisión, se ha logrado limitar una importante parcela de la información y restringir a la vez la actividad económica en este sector. Algo que en la actualidad sería impensable en relación con la prensa, ha sido, y en gran medida es, regla en el ámbito de la televisión<sup>158</sup>.*

156 GONZÁLEZ BALLESTEROS, T., op. cit., pág. 209.

157 NOAM, Eli: *Television in Europe*. Oxford University Press. Oxford, 1991. Pág. 248.

158 FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “El paisaje televisivo en España”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*. Escuela Libre Editorial. Colección Nova Europa. Madrid, 1997. Tomo I, pág. 46.

Este mismo año, se aprueba la ley del Tercer Canal (Ley 46/1983), que autorizaría las concesiones para emitir y, romper de este modo, el régimen de monopolio estatal. Estas cadenas de televisión ofrecían un contrapunto a los informativos audiovisuales de TVE. Cada Comunidad Autónoma podía organizar las emisiones y establecer los controles sobre la programación, en un canal de ámbito regional.

## 5.1. La posición del Tribunal Constitucional

La visión del Tribunal Constitucional ante sobre el tema de la televisión no deja de llamar la atención. Critica González Encinar que “durante muchos años nuestro Tribunal Constitucional se ha limitado a dar por buena la reserva al Estado que el legislador había hecho de ese servicio público esencial, sin cuestionarse ni la forma ni el contenido de esa reserva<sup>159</sup>”.

La primera sentencia relativa es la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982 de 31 de marzo. El grupo Antena 3 de radio ha sido pionero en España en la pugna por la aparición de la televisión privada en España. En 1982, a la par que el recurso, se publicaba un opúsculo titulado *Antena 3: las razones de la televisión privada*, dirigido por el profesor Manuel Jiménez de Parga, a la sazón presidente de Antena 3, y que contó con la colaboración del abogado Julio Hernández Puértolas.

Pere Oriol Costa resume las tesis del grupo radiofónico, señalando seis puntos fundamentales de su argumentación<sup>160</sup>. En primer lugar, Antena 3 se fundamentaba en la libertad informativa, que sólo la pluralidad de la oferta podía garantizar. Asimismo, esta pluralidad era el reconocimiento de la pluralidad y de la diversidad social, que no siempre estaría de acuerdo con las líneas marcadas desde RTVE. La aparición de una cadena privada repercutiría positivamente en la economía del sector. Los profesionales tendrían un mercado más amplio y variado para trabajar, además de que se crearía más riqueza. La competencia misma aportaría claridad y transparencia económica.

Antena 3 había reclamado primero a la Administración y posteriormente a los tribunales ordinarios. Al no obtener la respuesta esperada, presentó un recurso de amparo por considerar que se había vulnerado el derecho fundamental a gestionar y

---

<sup>159</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: “La televisión pública en España”, en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 243.

<sup>160</sup> COSTA, op. cit., pág. 115.

explotar la transmisión de imágenes y sonido a través de la televisión en todo el ámbito nacional. El objetivo de Antena 3 consistía en que “el Alto Tribunal declarara la incompatibilidad con la Constitución de la denegación de la autorización por parte de la Administración para poder emitir del modo en que se le había solicitado”, esto es, “gestionar y explotar la transmisión de imágenes y sonidos a través de televisión en todo el territorio nacional<sup>161</sup>”.

El Tribunal Constitucional mantenía que el problema era decidir sobre la atribución de la gestión directa del servicio público a un ente público, mientras que consideraba que el sistema de gestión indirecta del servicio público requiere una decisión del legislador. La misma Sentencia recordaba, en efecto, que “no hay inconvenientes en entender que el derecho de difundir las ideas y las opiniones comprende en principio el derecho de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible”.

Como explica Abad Alcalá, “la implantación de la televisión privada que si bien no está estrictamente impuesta por el artículo 20 de la Constitución, tampoco está constitucionalmente impedida, y dicha implantación no es un exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política que se haya dentro del marco constitucional<sup>162</sup>”. Esta decisión debía adoptarse por la vía de la ley orgánica, en tanto que la medida afectaba al desarrollo de ciertos derechos constitucionalizados en el artículo 20. Evidentemente, la ley debía respetar los principios de libertad, igualdad y pluralismo.

Esta sentencia contó con el voto particular del magistrado Francisco Rubio Llorente, que mantenía que la Constitución no admitía el monopolio estatal sobre ningún medio de comunicación, por lo que los particulares podían crear y operar emisoras de televisión.

En la Sentencia 74/1982, de 7 de diciembre, el Tribunal Constitucional estimaba que la emisión, mediante ondas radioeléctricas, significa necesariamente la utilización del dominio público, donde las frecuencias son limitadas. Además, recuerda el Tribunal, el uso que se haga del espacio electromagnético es una actividad sometida a la normativa del Derecho internacional. Estos tres puntos son suficientes, al modo de ver del Tribunal, para que el legislador regule el acceso a la emisión de ondas.

\*\*\*\*\*

<sup>161</sup> MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. III La televisión*, op. cit., pág.62-63.

<sup>162</sup> ABAD ALCALÁ, Leopoldo: *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*. Dykinson, 1999. Pág. 78.

La Sentencia 79/1982, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional inicia el camino hacia las televisiones privadas. Los argumentos son recogidos en la Ley 10/1988, reguladora de la Televisión Privada. El Tribunal se mantiene en la idea de que la radiodifusión es un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado, línea en la que se ha mantenido.

La novedad radica en que “si se admiten las modalidades indirectas de gestión mediante la técnica concesional, no podrá sostenerse, sin hacer quebrar todos los principios sobre los que se asienta esta modalidad de gestión, una pretensión dirigida a obtener la concesión sin sujeción al procedimiento concesional<sup>163</sup>”. De igual modo, la inactividad del legislador en materia de reglamentación audiovisual es un error inaceptable, que debe ser corregido a la mayor brevedad posible.

Señala Enrique García Llovet:

*Aceptada la constitucionalidad del servicio público, que no fue impugnada por los recurrentes, las medidas de intervención que de ella se derivan y muy especialmente aquellas que se concretan en la limitación al acceso a la gestión por los particulares, la ordenación de la concurrencia de éstos y la imposición de cargas y obligaciones para la garantía del interés general todo ello a través del instrumento técnico de la concesión, repetimos estas medidas de intervención, son plenamente constitucionales pues entran a juicio del Tribunal dentro del ámbito de disposición del legislador y de la Administración titular<sup>164</sup>.*

La Sentencia de Tribunal Constitucional 106/1986, de 24 de julio, sostenía que la televisión era un servicio público, pero admitía que las posibilidades de gestión de dicho servicio correspondían a la decisión del legislador. Así lo haría el gobierno socialista en 1986. La Ley advertía la obligación de que el 40% de los programas debían ser nacionales y regulaba la emisión de publicidad a un máximo de 10 minutos por hora. Respecto a la propiedad, la ley limitaba al 25% la propiedad de una empresa televisiva. La Ley de la Televisión privada se aprueba en 1988 (ley 10/1988), concediéndose las licencias en 1989. En 1990, Canal Plus, Tele-5 y Antena-3 comienzan las emisiones.

A principios de 1994, el Tribunal Constitucional desestimó un recurso planteado por el Partido Popular. El grupo político solicitaba que la televisión dejase de tener la consideración de “servicio público esencial de titularidad estatal” (artículo 1 del

---

<sup>163</sup> STC 79/1982, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico 3.

<sup>164</sup> GARCÍA LLOVET, Enrique: *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Monografías jurídicas. Marcial Pons. Madrid, 1991. Pág. 214.

Estatuto de RTVE). La Sentencia afirma que el derecho de difundir ideas y opiniones se complementa con la libertad de empresa, pero “son conceptualmente distintos los derechos de los ciudadanos a expresarse libremente y recibir información veraz en radiodifusión y los instrumentos técnicos o ámbito de la realidad social en el cual tales derechos a través de la radiodifusión se proyectan y en los cuales dichos derechos se ejercen, que reclaman – por su misma naturaleza – una detallada regulación estatal, entre otras razones, para posibilitar su ejercicio en condiciones de igualdad y no interferir otros usos del dominio público radioeléctrico”.

Continúa la Sentencia afirmando que la declaración de la televisión como servicio público “no es contraria en sí misma y sin necesidad de mayores razonamientos, a la Constitución; ningún precepto constitucional la impide expresa o tácitamente. Es pues, una opción entre otras constitucionalmente posibles, que puede tomar el legislador” por lo que “la asunción por los poderes públicos de la actividad televisiva como servicio público, para abrir posteriormente su gestión a los particulares, en la medida en que resultan afectados derechos fundamentales, no puede tener otra justificación que la de servir a los intereses generales”.

La última actuación importante del Tribunal Constitucional en materia de televisión es la Sentencia 31/1994, de 31 de enero. El Tribunal vio injustificada la pasividad del legislador en materia de televisión privada, por lo que “se vio impulsado a liberalizar por su cuenta la televisión local por cable, con el resultado de una considerable inseguridad jurídica en el sector<sup>165</sup>”.

## 5.2. La aparición de las televisiones privadas

La Ley 10/1988, de 3 de mayo, regulaba la televisión privada<sup>166</sup>. Parte de los presupuestos del Estatuto de RTVE, por lo que se mantiene la tesis de que la televisión es un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado. La gestión indirecta de este servicio público se realiza mediante la concesión administrativa, que se hace por concurso público. La concesión es temporal; dura diez años, que son reno-

---

\*\*\*\*\*

<sup>165</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: “La televisión pública en España” en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 191.

<sup>166</sup> Modificada por el artículo 96 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Los cambios que se introducen tienen como objetivo favorecer la creación de empresas de comunicación españolas más competitivas y la transparencia. Así, se incrementa la cuota de participación en el accionariado hasta un 49% (antes era el 25%) y se libera de la obligación de informar al Ministerio de Fomento de las cesiones de capital que no sean significativas (inferiores al 5%).

vables<sup>167</sup>. La concesión es intransferible y tiene validez para el territorio nacional. La concesión se otorgará “según el pluralismo de ideas y de corrientes de opinión, la viabilidad técnica y económica del proyecto, y la programación previsible<sup>168</sup>”.

La citada Ley optó por conceder tres licencias, “considerando conjuntamente cálculos de viabilidad económica para las empresas concesionarias, exigencias o limitaciones técnicas hoy (1988) existentes y el interés público por una programación diversificada”. Estas consideraciones dejan la puerta abierta a nuevas concesiones, si varía alguno de los factores de la convocatoria. En 1988, las concesiones se otorgaron a Antena 3, Tele 5 y Canal Plus.

La reserva a favor del Estado de la titularidad de la televisión ha determinado que las televisiones de gestión indirecta se articulen mediante la técnica de la concesión. Para Fernández Ferreres, esta técnica es también un error del marco legal de las televisiones en España:

*La Administración estatal no puede retener los poderes de policía, que, como es usual en la gestión indirecta de los servicios públicos, se consideran necesarios para asegurar la buena marcha de los mismos, ni pueden dirigir o dictar al respecto instrucciones para cuidar de su buen orden. Tales potestades, en efecto, no parece que sean compatibles con el desarrollo de una actividad que, sin perjuicio de las limitaciones que la Ley pueda establecer, no deja de estar protegida por los derechos fundamentales a la libertad de información y de expresión. Y, sobre todo, la principal distorsión se produce en el régimen financiero de las sociedades gestoras formalmente de un servicio público estatal, ya que las condiciones en las que ha de desarrollarse la actividad, así como las obligaciones que a los gestores impone la Ley de Televisión Privadas, no traen causa del hecho de su condición de concesionarios<sup>169</sup>.*

La Ley de las Televisión Privadas marcaba unas directrices acerca del contenido de las emisiones; en su mayoría, estas prescripciones han sido sustituidas luego por lo establecido en la Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora al ordenamiento español la Directiva 89/559/CEE. Lo peculiar es que “estas primeras limitaciones a la programación de los canales privados no tienen parangón en la regulación de la televisión pública<sup>170</sup>”, recuerda Muñoz Machado.

167 Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, el 11 de junio de 1999 se produjo la renovación de las concesiones (publicado en el BOE, con fecha 21 de julio de 1999).

168 AZURMENDI, Ana: “Marco legal”, en *El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005*, op. cit., pág. 38.

169 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “El paisaje televisivo en España”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*, op. cit. Tomo I, pág. 66.

170 MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. III La televisión*, op. cit., pág. 78.

La aparición de las televisiones privadas, a partir de 1990, supone un duro golpe para el grupo RTVE. A mediados de 1991, los directivos de RTVE solicitan al gobierno una transformación en el sistema de financiación de la televisión pública, “admitiendo que el esfuerzo de supervivencia que han realizado, comercializando más la programación, ha alcanzado un techo estructural y que la competencia con las emisoras privadas tiende a reducir crecientemente sus recursos<sup>171</sup>”. Verdaderamente, RTVE no estaba preparada para la aparición de las emisoras comerciales: “su audiencia baja paulatinamente, al mismo tiempo que, de un superávit que llegó a alcanzar los 27.000 millones de pesetas, en 1987, va a pasar en 1990 a un déficit que no va a dejar de crecer”<sup>172</sup>, explica el profesor Reig.

Asimismo, la transmisión de las emisiones ya había sido trasladada a Retevisión (Red Técnica Española de Televisión), una entidad pública estatal, mediante la Ley 31/1987. Esta nueva entidad asumía las funciones de prestación de los servicios portadores de los servicios de radio y televisión de conformidad con su Estatuto, aprobado por Real Decreto 545/1989. La creación de Retevisión supone que el grupo RTVE pierda una parte trascendental de sus activos, como son las instalaciones de la red de difusión, cuyo valor es cifrado por el profesor Reig en más de 20.000 millones de pesetas<sup>173</sup>. La liberalización del servicio portador se realizó mediante Decreto-Ley en 1996, una vez transcurridos diez años. Desde 1999 el servicio portador quedó totalmente liberalizado, de modo que cada radio y televisión puede contratar el transporte de la señal con la empresa que desee.

La última etapa de RTVE se debe ligar a la adscripción del Ente a la SEPI (Sociedad Española de Participaciones Industriales), mediante la ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2001. El objetivo que se propone la SEPI es definir las líneas de un futuro nuevo Estatuto, que sustituya al más que obsoleto Estatuto de 1980, mediante la elaboración de un Plan Estratégico.

Esta adscripción supone la gubernamentalización de un Ente público, por lo que ofrece dudas legales (en cuanto que todavía está vigente el Estatuto de 1980) y constitucionales (en cuanto que afecta a derechos fundamentales y libertades públicas). El profesor Bustamante reflexionaba en un artículo de prensa sobre este asunto en enero de 2001:

171 GIORDANO y ZELLER, op. cit., pág. 138.

172 REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España. Prensa, radio, televisión y mundo editorial*. Paidós Papeles de Comunicación. Barcelona, 1998. Pág. 50.

173 REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España...*, op.cit., pág. 50.

*Cuesta trabajo creer cómo los ejecutivos de la SEPI-Hacienda autorizarán contratos y producciones sin condicionar su programación ni juzgar su calidad y gestionarán las finanzas preservando las funciones de servicio público. Sin modelo de futuro conocido ni debatido, anuncian ya nuevas reducciones de empleo para “redimensionar” unas empresas cuyo peso debe ser fruto de una trascendental decisión política y cultural de la sociedad española<sup>174</sup>.*

Desde la aparición de las televisiones privadas, Ana Azurmendi explica cómo “una de las características más notables de la actual regulación de la televisión en España es el rápido incremento de disposiciones que inciden en el sector audiovisual [...] Sin duda la necesidad de transposición de las Directivas europeas al ordenamiento español y la presión interna del propio mercado audiovisual no han hecho más que acelerar ese proceso<sup>175</sup>”.

En el ordenamiento de las telecomunicaciones, aparecen normativas constantemente por la rápida evolución del mundo tecnológico y por la imprevisibilidad del mismo. La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones ha quedado derogada. Asimismo, desde la perspectiva comunitaria, se busca la garantía del principio de la libre circulación de productos audiovisuales y la liberalización de las infraestructuras en el desarrollo de la política comunitaria en materia de telecomunicaciones.

Señala el profesor Santiago Muñoz Machado<sup>176</sup>:

*La apertura total de los mercados desarbola las potestades que la Administración pública mantenía, estando vigente el régimen de los monopolios, para la regulación y el control de los operadores, la vigilancia del servicio y la garantía de los usuarios. El nuevo orden del mercado trae consigo la necesidad de nuevos principios de regulación. Los instrumentos del nuevo marco regulador, establecido por las autoridades administrativas organizadas son fundamentalmente las siguientes: las licencias; las obligaciones de interconexión; el régimen de tarifas; y el servicio universal.*

La Ley 11/1998, de 24 de abril, conocida como la Ley General de Telecomunicaciones, que “consolida la tendencia liberalizadora en el sector de las telecomunicaciones al establecer como principios aplicables los de no discriminación y transparencia en la prestación de los servicios y al definir las telecomunica-

---

<sup>174</sup> BUSTAMANTE, Enrique: “El caos como sistema”, artículo publicado en el diario *El País* el 21 de enero de 2001.

<sup>175</sup> AZURMENDI, Ana: “Marco legal”, en *El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005*, op. cit., pág. 34.

<sup>176</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. II. Las Telecomunicaciones*. Civitas. Madrid, 1998.

ciones como “servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia” (artículo 2)<sup>177</sup>”.

En 1997, aparece la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que supone el primer intento liberalizador en el sector. Esta Ley idea la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, “este órgano puede resultar capital en la consecución de un mercado efectivo y una protección de los derechos de los ciudadanos más útil<sup>178</sup>”. Se definen como servicios de interés general, en régimen de competencia, pero no servicios públicos esenciales de titularidad estatal reservadas al sector público, como indicaba la Ley 31/1987. De esta antigua ley sigue vigente la definición de televisión, entendida como “la forma de telecomunicación que permite la emisión o transmisión de imágenes no permanentes, por medio de ondas electromagnéticas propagadas por cable, por el espacio sin guía artificial o por cualquier otro medio”.

La Ley 17/1997, de 3 de mayo, incorpora al ordenamiento legislativo español la Directiva 95/47/CE, del Parlamento y el Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.

A mediados de la década de los noventa, los canales de titularidad pública que emiten por ondas hertzianas han quedado obsoletos. Las nuevas tecnologías de la información permiten el desarrollo de otras formas de televisión, que necesitan una nueva regulación. Así vemos que el sector audiovisual se ve afectado por otras normas. Estas son la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, llamada de Telecomunicaciones por Satélite; la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, conocida como la ley de Telecomunicaciones por cable; el Real Decreto 2169/1998, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre.

El siguiente cuadro indica los modelos de televisión que encontramos en España. Cada uno de ellos cuenta con un marco legal general y otro propio.

\*\*\*\*\*

<sup>177</sup> AZURMENDI, Ana: “Marco legal”, en *El futuro de la televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005*, op. cit., pág. 34.

<sup>178</sup> SORIANO, José Eugenio: “La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*, op. cit., tomo II. Pág. 1150.



### 5.3. El estatuto de RTVE

La relativa juventud de la normativa española se explica dado el carácter no democrático del anterior régimen de Gobierno y de Estado. Su publicación en el BOE tiene fecha de 12 de enero de 1980. De este modo, la radiodifusión y la televisión se configuran como un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado.

Para González Encinar, “el Estatuto de Radio y Televisión es, todavía hoy, la ley básica de la televisión; las leyes posteriores respetan la estructura fundamental del sistema que el Estatuto establece<sup>179</sup>”, mientras que para Muñoz Machado el Estatuto está incompleto, aunque “probablemente una mayor concreción era totalmente innecesaria cuando se aprobó el Estatuto de 1980. Pero unos años más tarde, en el momento de la apertura del monopolio y de incorporación al mercado de las televisiones comerciales, los problemas de esta primitiva indefinición se habrían de multiplicar<sup>180</sup>”.

El Ente público RTVE asume las competencias de la radiodifusión y la televisión. Por “televisión” entendía “la producción y transmisión de imágenes y sonidos simultáneamente, a través de ondas o mediante cables, destinados mediata o inmediatamente al público en general o a un sector del mismo, con fines políticos, religiosos, culturales, educativos, artísticos, informativos, comerciales, de mero recreo, o publicitarios<sup>181</sup>”.

La radiodifusión se definía como “la producción y difusión de sonidos mediante emisiones radioeléctricas a través de ondas o mediante cables, destinados mediata o inmediatamente al público en general o a un sector del mismo, con fines políticos, religiosos, culturales, educativos, artísticos, informativos, comerciales, de mero recreo, o publicitarios” (artículo 1.3).

La naturaleza administrativa de este órgano responde al principio de descentralización funcional, mas la gestión se rige por las normas del Derecho privado. En el mismo Ente, en busca de una mejor gestión, se establece las Sociedades Estatales Radio Nacional de España (RNE), Radio Cadena Española (RCE) y Televisión Española (TVE).

179 GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: “La televisión pública en España” en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 196.

180 MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. III La televisión*, op. cit., pág.39.

181 Artículo 1.4., en la versión original, derogado por la Ley 31/1987.

Desde 1981, la emisoras de RCE, “ligadas a la llamada cadena de emisoras sindicales (sindicato vertical del franquismo) se han ido integrando bajo las siglas de RNE<sup>182</sup>”. El Real Decreto 895/1988, de 20 de julio, acordó la fusión definitiva de la sociedad RNE con la sociedad RCE, mediante la absorción, y deroga expresamente aquello en que se le oponga el Real Decreto 1615/1980 sobre cumplimiento y desarrollo del Estatuto. La evolución de las emisoras llevará a las distintas frecuencias de RNE, tal y como las conocemos hoy.

Los puntos que estamos investigando se recogen en los Estatutos. Así, el Capítulo I recoge los principios generales y su ámbito de ampliación. Destaca el artículo 1 (“La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado”) y el artículo 3 (“El Estatuto se aplicará con arreglo a los criterios de respeto, promoción y defensa de los valores del ordenamiento constitucional”), así como el artículo 4 que señala los principios inspiradores de la actividad de los medios de comunicación públicos.

El Capítulo II explica la organización del Ente público RTVE (“titular de los servicios públicos de radiodifusión y televisión”) del artículo 5 al 15; de los órganos del Ente (“Consejo de Administración, Consejeros Asesores y Director General”); del Consejo de Administración (“Aprobar, a propuesta del Director General de RTVE, el plan de actividades del Ente público, fijando los principios básicos y las líneas generales de la programación, así como el plan de actuación de las distintas Sociedades de RTVE”); de los Consejos Asesores (“emitirá opinión o dictamen cuando le fueren expresamente requeridos por el Consejo de Administración”); del Director General del Ente público (“será nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración [...] será el órgano ejecutivo de RTVE”); y de la organización territorial de RTVE (“RTVE deberá elaborar una propuesta de programación específica de radio y televisión que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda”).

Señalaba el preámbulo que “la finalidad última de la Ley es la de crear una estructura organizativa que, inspirada en los principios que forman la Constitución, sea suficientemente ágil como para encauzar los objetivos al principio expresados en una sociedad que, como toda sociedad moderna está en permanente transformación”.

El Capítulo III desarrolla los modos de gestión. El Capítulo diferencia entre la gestión pública, artículo 16, (“La gestión de los servicios públicos de radiodifusión

---

182 REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España...*, op.cit., pág. 50.

y televisión que corresponde al Ente público RTVE, se regirá por las disposiciones de este Estatuto”) y la gestión mercantil, artículo 17 a 20, (“El capital será íntegramente estatal y no podrá enajenarse, hipotecarse, gravarse, pignorararse o cederse”). La sociedad opera con sometimiento al Derecho privado.

El Capítulo IV marca las pautas de programación y control, entre los artículos 21 y 26. De esta manera, aparecen las directrices de programación (“El Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE”); los asuntos relacionados con los períodos y campañas electorales (“se aplicará el régimen especial que prevean las normas electorales”); el pluralismo democrático y acceso a los medios de comunicación (“La disposición de espacios se concretará de modo que accedan a estos medios de comunicación los grupos sociales y políticos más significativos”); el derecho de rectificación (“Quien sufra lesión directa y expresa en sus legítimos intereses morales, en virtud de datos o hechos concretos contrarios a la verdad y difundidos a través de una información radiofónica o televisiva, podrá solicitar por escrito en el plazo de siete días que sea transmitida la correspondiente rectificación”); y el control parlamentario directo (“esta comisión ejercerá el control de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios”).

El Capítulo V recoge lo relativo a presupuestos y financiación, del artículo 27 al 33. Así “el presupuesto de cada medio se elaborará y gestionará bajo el principio de equilibrio presupuestario”, artículo 29, y “se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice”, artículo 32.

En el Capítulo VI se determinan los asuntos propios del patrimonio de RTVE. En un artículo único, el 34, se explica que “tanto el patrimonio del Ente público RTVE, como el de las Sociedades de capital íntegramente estatal, tendrán la consideración de dominio público [...] estarán exentos de toda clase de tributos o gravámenes”.

El Capítulo VII desarrolla los asuntos propios del personal, en los artículos 35 y 36. Así “se fomentará especialmente el desarrollo de la formación profesional como sistema de promoción en los distintos medios del Ente público RTVE, a través del Instituto Oficial de Radio y Televisión”.

Seguidamente, el Estatuto se completa con unas disposiciones adicionales (“La adscripción administrativa del Ente público RTVE se establecerá por Real Decreto”), transitorias (“El Consejo de Administración [...] realizará la adscripción del personal actualmente existente en RTVE a cualquiera de las Sociedades estata-

les”) y final (“Se autoriza al Gobierno [...] a dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo de lo previsto en este Estatuto”).

El Estatuto español recoge principalmente lo relativo a la técnica de la televisión y aspectos organizacionales. Pero el contenido de la radio y la televisión pública queda en el aire, ya que lo dispuesto en los artículos 4 y 8 y el capítulo IV no sistematiza qué debe emitirse en los medios públicos. La Ley enumera unos principios y unas ideas generales, a todas luces incompletas.

#### 5.4. Panorama actual

Como hemos visto, la Administración mantiene un extenso poder sobre el proceso de la comunicación. La liberalización es parcial en los tradicionales monopolios del Estado, estos son, la producción, la programación y la difusión. Nos encontramos ante un sistema dual de radiodifusión, donde conviven la radio y televisiones públicas, principalmente RTVE, y operadores privados como Antena 3, Tele 5 o Cadena Ser.

El carácter de servicio público, cuya titularidad se reserva al Estado, ha configurado un sistema legal en función de intereses políticos. De hecho, la aparición de la televisión privada no es un mandato constitucional, aunque tampoco está constitucionalmente imposibilitado. Nos encontramos, pues, ante una decisión política que se haya dentro del marco constitucional. La ley de las televisiones privadas (Ley 10/1988, de 3 de mayo) respeta los principios de libertad, igualdad y pluralismo, base de nuestro sistema constitucional.

El afán intervencionista del Estado ha derivado en una limitación en el tiempo y en el número de las concesiones sobre la base de “cálculos de viabilidad económica para las empresas concesionarias, exigencias o limitaciones técnicas hoy existentes y el interés público por una programación diversificada”.

En efecto, la limitación de tres concesiones ha permitido, dentro de una línea de tolerancia bastante sospechosa, la discrecionalidad de estas concesiones. El poder ejecutivo se ha guardado esta carta para conceder a discreción. En 1988, se concedió una licencia al grupo PRISA para poner en marcha la televisión de ámbito estatal Canal Plus, que desarrollaba una modalidad de pago no contemplada en la ley y “dejando fuera a licitadores que cumplían todos los requisitos expresados en la norma legal<sup>183</sup>”.

---

183 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

En otro orden de cosas, el marco legal de actuación de la televisión en España es caótico. El paisaje ofrece leyes contradictorias y un Estatuto obsoleto, además de competencias repartidas entre los Ministerios de Economía, Fomento y Ciencia y Tecnología. Asimismo, España es uno de los pocos países donde no existe un órgano estatal de control independiente del Gobierno.

Por estas razones, durante el primer semestre del año 2001 se fomentó el debate sobre el modelo de televisión pública que debía tener España. En mayo de 2001, Juan José Lucas, ministro de la Presidencia, declaró que el gobierno tenía interés en llegar a un acuerdo sobre el nombramiento del director general de RTVE<sup>184</sup>, pero rechazaba que éste fuera nombrado por el Parlamento<sup>185</sup>.

Por su parte, el PSOE proponía en mayo de 2001 un pacto de Estado entre todos los partidos parlamentarios para reformar RTVE<sup>186</sup>, cuya finalidad última es la “desgubernamentalización” del Ente, en palabras de José Blanco, secretario de organización del PSOE. El nombramiento del director general respondería a un mandato del congreso para un período de cinco años, no coincidentes con el inicio de cada legislatura. El nombramiento sería posible gracias al apoyo en una votación de dos tercios de las cámaras, que tendría también la capacidad para destituirle mediante la misma mayoría. El director se convertiría en presidente ejecutivo del consejo de administración. Éste se integraría por doce miembros elegidos por las Cámaras, además del presidente del comité intercentros.

La propuesta partía de la base de que el Estado se hiciera cargo de la deuda del Ente, mediante un plan financiero a un plazo máximo de diez años. Planteaba, igualmente, el mantenimiento de la financiación mixta, donde los Presupuestos Generales aportarían el 80% de los ingresos; el 20% restante provendría de la publicidad, con un límite de siete minutos de publicidad por hora, frente a los doce que se emiten actualmente.

La propuesta demandaba que la programación respondiera a criterios de servicio público, renunciando a espacios zafios, degradantes o de mal gusto. Los servicios informativos tratarían los temas con veracidad, rigurosidad e imparcialidad, respetando el pluralismo político y social, atendiendo a los intereses de las minorías, promoviendo la tolerancia y protegiendo a los menores. Con tal fin, un comité com-

\*\*\*\*\*

<sup>184</sup> “Lucas ofrece un acuerdo para nombrar al director de RTVE”, en *El País*, 31 de mayo de 2001.

<sup>185</sup> “El PP rechaza la elección del director de RTVE por el Parlamento”, en *El País*, 23 de mayo de 2001.

<sup>186</sup> “El PSOE propone un pacto de Estado para RTVE”, en el diario *ABC*, 12 de mayo de 2001; “El PSOE reclama un pacto de Estado para diseñar el nuevo modelo de RTVE”, en el diario *El País*, el 12 de mayo de 2001; y “El nuevo modelo socialista de RTVE exige que las Cortes elijan por amplio consenso al director general”, en el diario *El País*, 30 de abril de 2001.

puesto por profesionales redactará un código deontológico y un estatuto para garantizar a los periodistas la independencia, frente a las posibles tendencias intervencionistas del gobierno. Este mismo comité tendría como objeto democratizar y garantizar el control profesional de la programación.

Asimismo, esta programación debería realizarse mayoritariamente en casa, en torno al 70% sobre el total, convirtiéndose en el motor del sector audiovisual español. La producción ajena estaría sujeta a condiciones férreas de contratación para evitar opacidades, despilfarros y fraudes por “sociedades girasol”.

Por último, la proposición incluía la creación de un Consejo Audiovisual, cuyos miembros serían elegidos por ambas Cámaras entre personas relevantes por sus méritos profesionales. Sus funciones serían la emisión de informes sobre la asignación, renovación o revocación de licencias de radio y televisión. Asimismo atendería las quejas de los espectadores y tendría un cierto poder sancionador.

Las propuestas del PSOE ha animado el debate. En febrero de 2001, el Círculo de Economía de Barcelona, una entidad que reúne a empresarios y profesionales, demandó una gestión independiente y profesionalizada, así como la creación de una autoridad independiente, profesional y no partidista similar a los consejos audiovisuales de otros países. La crítica del modelo actual se fundamenta en que las televisiones públicas distorsionan la competencia en el mercado publicitario. Si que mantenía la necesidad de definir las misiones de servicio público y que éstas se financiasen con dinero público<sup>187</sup>.

En junio de 2001, un grupo de periodistas participaron en el debate organizado, denominado “Pluralismo y neutralidad”, por este partido para hablar de los medios de comunicación de titularidad pública<sup>188</sup>. Los periodistas reclamaron la libertad frente al control gubernamental, la creación de órganos como el Defensor de la Audiencia, la designación del director general por dos tercios del Congreso y la definición del servicio público de radiodifusión, lo que conllevaría una fuerte financiación estatal y la restricción del acceso al mercado publicitario.

---

<sup>187</sup> “El Círculo de Economía reclama una gestión independiente de las televisiones públicas”, en el diario *El País*, 1 de febrero de 2001.

<sup>188</sup> “Un grupo de periodistas defiende un pacto de Estado sobre RTVE”, en el diario *El País*, 9 de junio de 2001.



## 6. EL DERECHO Y LA INFORMACIÓN

El resultado de la suma de las palabras “derecho” e “información” es ciertamente complejo. No existe una definición unívoca para estos conceptos, que son hoy determinantes en el desarrollo de la vida social. El derecho, en sentido amplio, regula nuestras relaciones sociales y con el entorno. Asimismo, la información abarca todos los ámbitos de la vida y se ha convertido en un elemento fundamental de la economía.

Por tanto, este capítulo trata de acercarse a las nociones de derecho e información. Derecho de la información, derecho de los usuarios de la información, la información como derecho, etcétera, son elementos de una misma red.

El Estado, cualquiera que sea su definición, juega un papel determinante en la configuración jurídica del panorama audiovisual. La orientación del Estado en este asunto favorecerá o condicionará las libertades públicas, relacionadas con el derecho a la información, como son la libertad de empresa o la definición del sistema económico.

La empresa informativa, independientemente de su titularidad, está condicionada por estos puntos. Llegados a este punto, cabe recordar una de las reflexiones propuestas por el “Informe MacBride”:

*Si hay cientos de millones de hombres y de mujeres privados de los instrumentos indispensables de la comunicación, ¿qué sentido tiene hablar del derecho a informar o a ser informado? Es, pues, indispensable acopiar todos los medios posibles – educativos, culturales y sociales –, combinados con las diversas técnicas de comunicación y los medios de comunicación social, para eliminar esta tarea que empaña las perspectivas de todos los países del mundo<sup>189</sup>.*

\*\*\*\*\*  
<sup>189</sup> MACBRIDE, op.cit., pág. 101.

Los profesores Alfonso Nieto y Francisco Iglesias entienden por empresa informativa aquel “conjunto organizado de trabajo redaccional, creativo y técnico, bienes materiales y económicos, y relaciones comerciales, para difundir informaciones, ideas, expresiones artísticas o de entretenimiento, utilizando soportes o medios de comunicación social<sup>190</sup>”.

La libertad de prensa se ha ganado en casi todo el mundo, mas persisten las restricciones en el campo de la radiodifusión y la televisión. Se sugiere cotejar siete puntos para comprobar el nivel de intervención del Estado en el ámbito informativo<sup>191</sup>.

1. El régimen jurídico de los medios de información de titularidad pública: ¿respetan el principio de subsidiariedad?
2. Las normas legales: ¿permiten o impiden a la empresa informativa adoptar la forma jurídica deseada por el empresario?
3. El régimen de libre concurrencia en el mercado informativo: ¿libre concurrencia o situaciones de privilegio?
4. Monopolios de hecho o de derecho: ¿se impiden o se favorecen?
5. Medidas de fomento: ¿se favorece el derecho de los ciudadanos a la información o a la empresa informativa? ¿cómo se reparten las ayudas públicas?
6. Los ingresos de la empresa informativa: ¿se limita el tiempo de emisión de publicidad? ¿se impone el precio de venta?
7. El soporte y la estructura de las redes técnicas de radio y televisión: ¿se condiciona la gestión, la programación o los contenidos?

Analizados estos siete puntos, se conoce el nivel de intervención del Estado y de la sociedad.

## 6.1. El derecho constitucional a la información

El derecho a la información está recogido en el artículo 20 de la Constitución Española, que aparece en el Título Primero de la Constitución Española, denominado “De los derechos y deberes fundamentales”, en el Capítulo Segundo, sección primera, “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, con las consecuencias que veremos a continuación.

<sup>190</sup> IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso: *Empresa informativa*. Ariel. Barcelona, 1993. Pág. 80.

<sup>191</sup> Véase IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso, op.cit., pág. 171 y ss.

El citado artículo 20 señala lo siguiente:

1. *Se reconocen y protegen los derechos:*
  - a) *A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.*
  - b) *A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*
  - c) *A la libertad de cátedra.*
  - d) *A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.*

[...]

3. *La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*

El derecho a la información es, pues, uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. Ya en el punto 20.3 se recoge los primeros aspectos relacionados con la radio y la televisión como servicio público. Se trata de un derecho autónomo, independiente incluso de los otros derechos del artículo. La base del derecho reside en la libertad de informar y de informarse: éste es el derecho fundamental, que constituye el núcleo del régimen jurídico de la información.

La expresión de “derechos fundamentales” es relativamente moderno y señala una categoría jurídica que goza de la mayor protección posible dentro del Estado. La característica esencial de esta categoría está en que aparece recogido y garantizado por la Constitución. El legislador encuentra que estos derechos fundamentales son el límite a la libertad de configuración de la sociedad.

El profesor Pérez Luño explica este asunto:

*En el horizonte del constitucionalismo español actual los derechos fundamentales desempeñan una doble función: en el plano subjetivo siguen actuando como garantías de la libertad individual, si bien en este papel clásico se aún ahora la defensa de los aspectos sociales y subjetivos de la subjetividad, mientras que en el plano objetivo han asumido una dimensión institucional a partir de la cual su*

*contenido debe funcionalizarse para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados*<sup>192</sup>.

Respecto al carácter de los Derechos Fundamentales, la sentencia 25/1981 del Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

*En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un estatus jurídico o la libertad en un ámbito de existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución.*

El derecho a la información es un derecho innato, en tanto que se desarrolla por la vida del individuo en la comunidad. No se trata de una libertad concedida por el legislador: la histórica libertad de prensa debe dejar paso al derecho constitucional a la información. No obstante, de la peculiaridad de la información, en tanto que derecho, se desprende que el legislador se vea obligado a regular mediante leyes especiales.

#### 6.1.1. Las actividades económicas

La información es un medio y un objeto propio de la actividad económica. Se trata de un medio, en tanto que facilita el conocimiento de las necesidades de la empresa y mejora la gestión empresarial. Pero en nuestra investigación, tratamos de definir la información como el objeto de la actividad económica, propia de la radio y la televisión.

El derecho de la libertad de empresa está reconocido en el artículo 38, dentro del Segundo Capítulo de la Constitución, pero en la sección segunda, denominada “De los derechos y deberes de los ciudadanos”.

El citado artículo 38 señala lo siguiente:

---

\*\*\*\*\*  
<sup>192</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Los derechos fundamentales*. Tecnos. Temas Clave de la Constitución Española. Madrid, 1984. Pág. 25.

*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.*

Este derecho demuestra que el constituyente opta por un sistema económico determinado, donde la iniciativa privada juega un papel determinante en el sistema económico y social. Así, Leopoldo Abad Alcalá concluye que “la libertad de empresa se convierte en elemento imprescindible y principio rector de la estructura económica” española.

La empresa es un conjunto organizado de actividades personales, medios económicos y materiales, así como relaciones comerciales, con el objeto de obtener beneficios, para la consecución de una idea de producción de bienes o prestación de servicios con el destino último del mercado.

La economía de mercado se caracteriza por amparar la libertad de las personas para desarrollar su actividad en el seno de empresas, abriendo los cauces necesarios a la iniciativa social privada, así como la actividad subsidiaria del Estado. Éste estimula la competencia legal y leal en el mercado. La economía social de mercado persigue obtener ganancias, mas el principal beneficio de la empresa es el trabajo de las personas y satisfacer necesidades de interés general.

El profesor Ariño Ortiz determina las características que conforman el principio de la libertad de empresa<sup>193</sup>. En primer lugar, el artículo 38 CE se refiere a la libertad de creación de empresas y la libertad de acceso al mercado, que se rige por las reglas sobre la competencia leal. Ésta debe ser respetada por las empresas públicas y privadas. Seguidamente, aparece la libertad de organización del empresario, en tanto que debe ser libre para elegir las formas, la identidad, el emplazamiento, la organización interna y otros elementos fundamentales. Por último, la libertad de empresa se relaciona con la libertad de la dirección de la empresa para el ejercicio de las actividades empresariales y la toma de decisiones.

A lo largo de la investigación, observaremos cómo la libertad de empresa entra en litigio con la concesión administrativa que requiere cualquier medio de comunicación que desee emitir por ondas en el espacio electromagnético o mediante el cable.

---

193 ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo*. Madrid, 1995. Pág. 132.

La limitación tecnológica no es aceptada por todos los estudiosos de la cuestión. Para Leopoldo Abad Alcalá<sup>194</sup>:

*En la actualidad, tal postulado carece de sentido por muchas razones. La primera de ellas es que debido a los avances tecnológicos las posibilidades de poseer una cadena de televisión se han multiplicado, puesto que junto a las frecuencias herzianas podemos unir las inmensas posibilidades que permiten el cable y la tecnología digital.*

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha rechazado la idea de que la necesidad de autorización administrativa suponga la violación de la libertad de empresa. La sentencia 127/1994 recoge que “la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente el mercado”.

Por otro lado, el artículo 128.2 CE, Título Séptimo sobre “Economía y Hacienda” señala:

1. *Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual sea su titularidad está subordinada al interés general.*
2. *Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.*

Los medios de comunicación social, de titularidad pública, se encuadran dentro del 128.2 CE. La legislación y la sociedad han terminado de definir con exactitud qué debe ser definido como “servicio esencial”. Abad Alcalá<sup>195</sup> señala que el 128.2 CE como “uno de los mayores problemas y de más difícil solución” porque “introduce un cierto grado de incertidumbre sobre el sistema económico imperante”.

El citado artículo da pie a una doble interpretación. Por un lado, se puede considerar que el sector o servicio esencial estatalizado tiene que ser gestionado necesariamente por el Estado. Por otro lado, se mantiene que el Estado no tiene que asumir la gestión de los recursos o servicios calificados como esenciales. La concesión de la explotación de estos recursos es la opción que ha prevalecido en el caso de la emisión para televisión.

194 ABAD ALCALÁ, op.cit., pág.100.

195 ABAD ALCALÁ, op.cit., pág. 66.

En este debate, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 26/1981, aclara significativamente cuáles son las actividades esenciales: se trata de “aquellas actividades industriales o mercantiles de las que se derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida en comunidad”. Tampoco en la sentencia 127/1994 se aporta la clave definitiva: “La idea de servicio público no constituye una noción unívoca y sí un concepto muy debatido por la doctrina científica sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas. Un debate doctrinal en el que no corresponde a un Tribunal Constitucional terciar, so pretexto del ejercicio de su función de control normativo”.

La relación entre los artículos 38 y 128.2 han sido objeto de estudio por parte de los investigadores. El profesor Muñoz Machado mantiene que el artículo 128.2 “no impone que las reservas al sector público se formulen en régimen de exclusividad. Cuando el legislador así lo acuerde la intervención de los empresarios privados en el mismo ámbito económico requerirá una intervención administrativa previa. Pero es más importante el límite que el propio precepto impone a las operaciones de reserva: debe tratarse de servicios esenciales<sup>196</sup>”.

En esta misma línea señala la importancia de la igualdad:

*Es un componente esencial de la competencia en el mercado libre. La competencia en igualdad es, por tanto, también, elemento básico del derecho de libertad de empresa que consagra el artículo 38. Esta igualdad puede quebrar (aunque no es siempre imprescindible) cuando el legislador decide reservar al Estado algunos servicios esenciales. Y también en otros casos en que sin mediar tal reserva, el legislador autoriza la gestión de algunos servicios atribuyendo a un titular o a un gestor posiciones jurídicas peculiares, exorbitantes del Derecho común. Estas situaciones diferenciales (basadas en razones de servicio público) pueden no constituir reservas de las contempladas en el artículo 128.2, pero suponen un ejercicio legítimo por el legislador de su potestad de delimitar el contenido de la libertad de empresa<sup>197</sup>.*

En efecto, la televisión privada no está impuesta por el orden jurídico y constitucional español, sino que se trata de una decisión política que puede adoptarse, siempre que se respeten los principios de libertad, igualdad y pluralismo, como valores del Estado de Derecho.

---

196 MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. I Los fundamentos*, op. cit., pág. 116 y ss.

197 MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. I Los fundamentos*, op. cit., pág. 117 y ss.

### 6.1.2. La administración del Estado

Dentro del Título Octavo, “De la organización territorial del Estado”, aparece el reparto de competencias.

El artículo 149 señala:

*1. El Estado tiene competencia exclusivas sobre las siguientes materias:*

[...]

*27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.*

*2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.*

En esta línea, debemos recordar que el ciudadano es el objetivo último de la Constitución Española. En el artículo 9.2. CE, Título Preliminar, encontramos la siguiente afirmación:

*9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

Efectivamente, la razón de ser del Estado es el ciudadano y la tutela de sus derechos. Los medios de comunicación se han convertido en un elemento transcendental para el desarrollo pleno de la personalidad. Como señala Silverio Barriga<sup>198</sup>, catedrático de Psicología Social de la Universidad de Sevilla, la televisión se ha convertido en un instrumento de vinculación social, tanto por un impacto en la educación – en todos los sentidos - como por la vertebración del tiempo social de los espectadores.

---

\*\*\*\*\*  
<sup>198</sup> BARRIGA, op.cit., pág. 31.

En una visión oportuna, el artículo 44 CE recoge lo siguiente:

1. *Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.*
2. *Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.*

En efecto, en la sociedad informacional la cultura fluye por los medios de comunicación, por lo que éstos no pueden quedar exclusivamente en manos privadas. Existen, como hemos señalado anteriormente, necesidades públicas o de interés general donde la iniciativa del Estado es fundamental.

Al respecto, el profesor Muñoz Machado<sup>199</sup> asegura:

*El sector de los medios audiovisuales [...] presenta una notable singularidad que impone restricciones aceptables y necesarias a la aplicación incondicionada de las reglas de mercado. No es solamente un servicio a los ciudadanos para mejorar su bienestar o sus condiciones de vida. La televisión es también el instrumento por el que se canalizan libertades constitucionales como la de comunicación, y se hace posible la preservación de valores constitucionales como la formación de la opinión libre. Al mismo tiempo que es el lugar que permite el ejercicio y consagración de dichas libertades, es también un instrumento imprescindible para que puedan desarrollarse otros valores, como la cultura común, la protección de la infancia, etc.*

La definición de los conceptos de “cultura” e “interés general” serán una de las claves de la presente investigación.

## 6.2. Los derechos humanos y la información

La información, más allá de la prensa o las ideas, aparece recogida en la Declaración de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El artículo 19 señala lo siguiente:

*19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir infor-*

---

<sup>199</sup> MUÑOZ MACHADO: *Servicio Público y mercado. III La televisión*, op. cit., pág. 29

*mación y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.*

La aportación al derecho a la información que realiza la Declaración de 1948 es “situar la información como objeto central de las relaciones jurídico-informativas, al permitir calificar cada acto informativo como algo debido al público”, según indica Ana Azurmendi<sup>200</sup>, “mientras que abandona la idea de que el derecho a la información tenga como contenido esencial la capacidad de libertad”.

En este sentido, el artículo 19 reconoce la libertad de opinión y expresión como un derecho humano inalienable. El derecho a la información es un derecho social necesario para que el ciudadano tome parte activa en los asuntos públicos: información significa participación, en tanto que la información es un requisito para que el individuo adopte decisiones políticas.

De este modo, la información cumple una función social. Las empresas informativas han de comprender que la comunicación es un elemento trascendental, desde el punto de vista ético, para el mantenimiento, el desarrollo y el progreso de los Derechos Humanos. La labor de informar “no es sólo un poder, es también un deber”, en palabras de Azurmendi.

También el Consejo de Europa ha expresado su interés por el derecho a la información. En el “Convenio de Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, aprobada por los 17 miembros de aquel momento, el 4 de noviembre de 1950.

El Convenio mantiene al respecto en el artículo 10:

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*
- 2. El ejercicio de estas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades, puede ser sometida a ciertas formalidades, condiciones o sanciones previstas por*

---

\*\*\*\*\*

<sup>200</sup> AZURMENDI, Ana: *Derecho de la información. Guía jurídica para profesionales de la comunicación*. EUNSA. Navarra, 1997. Pág. 26.

*la ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.*

El derecho a la información se reconoce como un Derecho Humano, con una estructura de sujeto, objeto y facultades idénticas a lo enunciado en el texto de la Declaración de las Naciones Unidas. En este sentido, Ana Azurmendi señala que “el derecho a la información no es un principio idealista con destellos de moralidad, es un derecho humano que tiene eficacia jurídica y que informa una dimensión central de la realidad informativa: la de su justicia<sup>201</sup>”.

En esta línea de investigación, el “Informe MacBride” recordaba que “los derechos humanos, cuya defensa es una de las tareas primordiales de los órganos de información, no pueden existir sin la libertad de palabra, de prensa, de información y de reunión<sup>202</sup>”.

---

<sup>201</sup> AZURMENDI, Ana: *Derecho de la información...*, op.cit., pág. 26.

<sup>202</sup> MACBRIDE, op.cit., pág. 451.



## 7. LA FINANCIACIÓN DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS

Los sistemas económicos europeos se definen como economías sociales de mercado. Este modelo económico tiene como fundamento la libertad individual para desarrollar actividades mediante empresas, abriendo los cauces necesarios a la iniciativa social privada, así como la actividad subsidiaria del sector público. El Estado estimula la competencia legal en el mercado y protege las necesidades básicas de los ciudadanos.

La empresa, por su parte, se define como un conjunto organizado de actividades personales, medios económicos y materiales, así como relaciones comerciales, con el objeto de obtener beneficios, para la consecución de una idea de producción de bienes o prestación de servicios con el destino último del mercado. Las empresas son sistemas abiertos que interactúan con el entorno que les rodea. Los factores políticos, sociales, culturales, educativos, tecnológicos, etc. condicionan el comportamiento y el funcionamiento de las empresas.

La estructura económica es el “conjunto de elementos permanentes y duraderos que permiten establecer un orden cuantificado de la actividad empresarial y sirven para valorar el patrimonio de la empresa en un momento determinado<sup>203</sup>”. Incluye todas las actividades encaminadas a la obtención de recursos por parte de la empresa y la administración eficiente de los mismos. Además, controla los flujos de entrada y salida de dinero en la organización.

### 7.1. La especificidad de las empresas de comunicación

Los aspectos económicos en las televisiones públicas en los países de Europa Occidental son similares a otras empresas. Se incluyen, en una clasificación genéri-

\*\*\*\*\*  
<sup>203</sup> IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso, op.cit., pág. 265.

ca, dentro de las industrias de la comunicación, dado que contribuyen a la transmisión de conocimiento e información mediante soportes de comunicación social o mediante la prestación directa de servicios.

La industria audiovisual cubre el 75% del tiempo que el público dedica al consumo de medios de comunicación colectivos. La televisión pública en Europa se caracteriza por ser canales generalistas, esto es, cuyos intereses responden a una mayoría social indeterminada. Las empresas de radio pública emiten tanto en frecuencia modulada como en onda media. Además de la radio y la televisión, este sector incluye la cinematografía, la industria de la música e Internet.

La estructura económica de estas empresas tiene como elemento característico el tratamiento de la información y la comunicación. La información es un medio y un objeto propio de la actividad económica. Se trata de un medio, en tanto que facilita el conocimiento de las necesidades de la empresa y mejora la gestión empresarial.

El sector audiovisual se compone de actividades de distinto corte. Encontramos tres áreas económicas, que son la producción, la programación y la difusión. El Estado ha mantenido el triple monopolio sobre estas actividades económicas. La producción de contenidos o programas audiovisuales que componen la rejilla. Los programas son, en efecto, la materia prima del mundo audiovisual.

La programación consiste en la organización y estructura de los contenidos de las emisiones, esto es, en el “empaquetado de programas distribuidos en una secuencia temporal, como operación central de las empresas operadoras o difusoras<sup>204</sup>”. La difusión es el transporte de la señal audiovisual en un área de cobertura.

En definitiva, encontramos que la clave de las empresas de comunicación, independientemente de su titularidad, es el producto que trabajan: la información, la educación y el ocio. La naturaleza del producto que ofrece la empresa informativa es su limitación en el espacio y en el tiempo, así como su carácter eminentemente transitorio. Los contenidos de programación deben ser producidos y distribuidos cada día para la radio y la televisión. Esta fugacidad exige a los empleados dosis de creatividad e innovación en su trabajo.

El mundo de la comunicación es un sector muy competitivo. Las empresas de radio y televisión no son como los periódicos, cuyas cabeceras aparecen y desaparecen. La necesidad de una licencia administrativa y la limitación física del espacio

---

204 BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 17.

radioeléctrico justifican los límites de entrada en el sector y el constante movimiento accionarial.

La respuesta del sector es el crecimiento. Aparecen en los países de Europa Occidental, empresas especializadas en un área temática (el grupo Pearson edita “The Economist”, “Les Echos”, “Expansión”, “Actualidad Económica” y es propietario del 50% del “Financial Times”); empresas multimedia (PRISA tiene radio, prensa, televisión, edición, etc.) o multimedia de expansión europea (Finninvest es propietaria de dos canales de televisión en Italia y uno en España); empresas integrales de ocio y entretenimiento (Virgin); grupos editores (Grupo Correo o Grüner+Jahr); etcétera.

La inversión en nuevas tecnologías es una característica propia de la industria de la comunicación. La información necesita ser transmitida con eficacia, puntualidad y rigor, con la finalidad de reducir al máximo el intervalo de tiempo desde que se produce la noticia hasta que llega al consumidor.

Las empresas de comunicación mantienen relaciones con dos públicos distintos. Por un lado, la audiencia, que representa el mercado primario. Está constituido por el conjunto de personas que recogen los mensajes y contenidos de las empresas, como por ejemplo los concursos, los informativos o la ficción. Asimismo, encontramos la noción de público objetivo (*target*) que consiste en el conjunto de personas a quienes las empresas informativas dirigen los productos comunicacionales.

En segundo lugar, encontramos el mercado secundario de los anunciantes. Se conforma por aquellas personas, físicas o jurídicas, que necesitan a los medios de comunicación para transmitir sus mensajes publicitarios.

## 7.2. Ingresos y gastos en las empresas audiovisuales

La aparición de las televisiones de titularidad privada ha provocado que los entes públicos de radiodifusión se esfuercen en su gestión económica y financiera. El régimen de monopolio había acostumbrado a los administradores a imponer ellos mismos los límites en el mercado de la publicidad, desarrollando un monopolio sobre la oferta.

Hoy, ante una nueva generación de televisión abierta, la financiación se ha convertido en una herramienta fundamental para el sector audiovisual. En su tesis doctoral, explicaba Diego Velázquez:

*Después de los sistemas de monopolio y comercial, la televisión en Europa está entrando en una nueva fase, la financiera, en la que la capacidad de maniobra en el mercado de capitales asume una importancia crucial. Si antes las funciones centrales de la emisora televisiva eran las de producción, compras y programación, las tendencias indican que hoy son los responsables del marketing, de la gestión financiera, de planificación y desarrollo y de asesoramiento jurídico los que adquieren un mayor protagonismo<sup>205</sup>.*

Los ingresos de las empresas audiovisuales están relacionados con varios puntos:

- ✓ Subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales.
- ✓ Canon o tasa por tenencia de receptor.
- ✓ Venta de programas y otros ingresos.
- ✓ Publicidad.

Las empresas públicas se financian, en mayor o menor medida, mediante los cuatro métodos señalados. Respecto a esta técnica de financiación, añaden Iglesias y Nieto:

*No es infrecuente la presencia de ingresos que proceden de los presupuestos del Estado y también ingresos de la publicidad comercial. Al margen de esta duplicidad de ingresos de explotación, las empresas estatales de radio y de televisión pueden mantener posiciones privilegiadas en cuanto a la financiación de instalaciones, concesión de créditos oficiales, atracción de publicidad de entidades del Estado o de la Administración Pública, contratación y venta de programas, etc.<sup>206</sup>.*

En cambio, los gastos se centran principalmente en personal, programación, aprovisionamiento, suministros y nuevas tecnologías. Cada operador de radio y televisión distribuye los gastos según sus necesidades o sus imponderables, por lo que no es pertinente hablar de un modelo único de gasto. Como gasto principal y común a todos los servicios públicos de radiodifusión cabe destacar los servicios informativos; en las emisoras nacionales de televisión, ocupan “entre el 20 y el 30% del presupuesto, haciendo buena la tesis de que la información es siempre más cara que la opinión o que el entretenimiento<sup>207</sup>”. También en el sector radiofónico, la información resulta ser la programación más cara.

\*\*\*\*\*  
<sup>205</sup> VELÁZQUEZ MALLOFRET, op.cit.

<sup>206</sup> IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso, op.cit., pág. 269.

<sup>207</sup> MANFREDI MAYORAL, op.cit., pág.170.

Explica el profesor Bustamante:

*La televisión es un típico “bien público”, accesible gratuitamente en principio a todos los consumidores (salvo, naturalmente si se codifica la señal) y cuyo consumo no destruye el producto ni impide su disfrute por otros consumidores. Es por tanto un servicio inagotable. Además, y precisamente por ello, aunque sus costes fijos (fabricación y puesta a punto de su programación) sean elevados, el coste marginal suplementario para llevar el producto a cada nuevo consumidor – dada una determinada red y cobertura – es nulo<sup>208</sup>.*

Las empresas de comunicación viven una espiral inflacionista, que se explica en la medida de lo intelectual de su objeto. Otras empresas dependen de materias primas como carbón o madera, cuyo precio oscila en los mercados. La radio y la televisión necesitan renovar periódicamente sus contenidos, lo que implica pagar a guionistas, artistas, presentadores, actores, periodistas, etcétera, cuyos sueldos crecen.

Mas el rendimiento de estos trabajadores, en términos economicistas, sólo se puede valorar en función de la audiencia. Así, una serie de trece capítulos que haya costado 260 millones de pesetas, con la finalidad de cubrir un *prime-time* durante una temporada tiene que ser retirado a las cuatro semanas por falta de audiencia y este producto pierde valor real.

### 7.3. Los métodos de financiación

#### 7.3.1. Las subvenciones del Estado

Las subvenciones por parte del Estado se entienden como consecuencia de la definición de la televisión como servicio público, esto es, que exige la protección del Estado. Históricamente la televisión ha recibido unos ingresos cuantiosos para el mantenimiento de estos servicios.

En la actualidad, la mayoría de las televisiones públicas de Europa Occidental reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado. Esta colaboración se establece con la limitación de servicio público; las misiones específicas que caracterizan este servicio y las obligaciones que de él se derivan son la causa y el límite de la subvención.

---

<sup>208</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 18.

No obstante, el servicio público no debe entenderse exclusivamente como el reflejo de las minorías o la alta cultura. Las audiencias mayoritarias también pagan impuestos, por lo que tienen derecho a los servicios públicos más ociosos. Las televisiones privadas no lo ven tan claro y protestan por la doble financiación de las empresas audiovisuales de titularidad pública.

Las subvenciones de Estado se destinan bien a la explotación o bien a cubrir las pérdidas. Las subvenciones a los entes públicos se comprometen con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con carácter anual, y deben ser aprobadas por el Parlamento. Una variante de la subvención es el contrato-programa, por el cual “parte de la programación se establece de acuerdo con organismo públicos que desean la difusión de sus actividades o que estén interesados en la potenciación de determinados valores cívicos y que financian esa parte de la parrilla<sup>209</sup>”, como explica el profesor Manfredi. Esta modalidad ha sido utilizada por RTVE.

### 7.3.2. El canon

El canon es una tasa impuesta desde la Administración Pública para pagar los radios y televisiones de titularidad pública. El canon se define como una prestación pecuniaria periódica que grava el disfrute del dominio público, en este caso, de los servicios públicos de radio y televisión.

Los elementos comunes respecto al canon que se observan en el derecho comparado son explicados por Juan Buhigas Arizcun:

*Lo pagan los usuarios, los poseedores de aparatos receptores, en tanto que potenciales telespectadores, en el caso de la televisión, normalmente por posesión de receptor o por hogar; bien por la vía del parque de los receptores existentes o bien utilizando de alguna forma la adquisición de nuevos aparatos receptores, lo que lleva a que se pague periódicamente (anual, semestral, bimensual o mensualmente) o sólo en el momento de su adquisición (ya que en este último caso se estima un período de tiempo medio de utilización del aparato). Se paga por un servicio concreto: la programación, no por servicios generales e indiscriminados, es decir, queda ligado a la contraprestación por un servicio [...] Su fin concreto es contribuir al funcionamiento de la radio y la televisión pública. Y su implantación es técnicamente ardua y exige una organización compleja y*

---

209 MANFREDI MAYORAL, op.cit., pág.169.

*costosa, derivada, fundamentalmente, del cobro de la tasa y de la investigación de los usuarios clandestinos*<sup>210</sup>.

El “Informe del Observatorio Audiovisual Europeo”, en su edición de 1995, determina que la media europea en concepto de canon se establece en 120,20 euros anuales por persona. La siguiente tabla<sup>211</sup> indica el canon de ciertos países de la Unión Europea. Los datos se indican en euros.

<b>País</b>	<b>Canon</b>
Austria	192,20
Bélgica	168,76
Dinamarca	161,26
Suecia	147,19
Alemania	139,69
Finlandia	130,32
Gran Bretaña	113,27
Francia	95,63
Holanda	81,56
Italia	77,81
Irlanda	73,31

Los principales países de Europa occidental financian sus entes públicos mediante esta tasa, lo que libera a los Presupuestos Generales del Estado de una importante contribución económica para con las misiones de servicio público que suponen los entes públicos de radiodifusión. Asimismo, el canon colabora en la no saturación de los mercados publicitarios. En la siguiente tabla observamos el porcentaje del canon en los presupuestos de las televisiones públicas europeas<sup>212</sup>.

210 BUHIGAS ARIZCUN, Juan: “La financiación de las televisiones públicas en España”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*, op. cit., tomo I, pág. 272.

211 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

212 Citado por VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

Ente Público	Porcentaje
SR (radio pública de Suecia)	96%
SVT (TV pública de Suecia)	93%
DR (radio pública de Dinamarca)	93%
BBC (ente público de Gran Bretaña)	86%
SFR (radio pública de Francia)	85%
ARD (TV pública de Alemania)	74%
ZDF (TV pública de Alemania)	70%
RAI (TV pública de Italia)	58%
France 2 y France 3	59'5%

El profesor Bustamante explica las diferencias entre el canon y la subvención del Estado sobre la base de la independencia:

*En la financiación pública, el canon es un impuesto regresivo (no proporcional a los ingresos) que permite una mayor autonomía de los entes televisivos respecto de los Gobiernos de turno; mientras que las subvenciones directas desde los presupuestos estatales adoptan un carácter progresivo, pero subordinan más fuertemente a las televisiones respecto a los intereses gubernamentales. Ambas fuentes tienen el inconveniente de ser indiferentes al consumo efectivo de televisión y han mostrado en las últimas décadas su incapacidad para financiar el desarrollo televisivo<sup>213</sup>.*

El canon no es el remedio universal para las televisiones públicas. Los problemas que se derivan de la implantación del canon son variados. Al tratarse de una tasa parafiscal, su aumento depende de una decisión política. Desde las instancias políticas se tiende a no tomar decisiones perjudiciales en la carrera electoral y el aumento de una tasa no es una buena tarjeta de visita. Así, muchos entes públicos sufren dificultades económicas, si no gestionan correctamente la asignación de recursos con la que cuentan, que será limitada.

Por su parte, los radios y las televisiones comerciales, o de titularidad privada, critican la imposición del canon a todos los ciudadanos, dado que sólo beneficia a las

\*\*\*\*\*  
<sup>213</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 22.

empresas públicas y no a todo el sector. Esta crítica se fundamenta en dos aspectos. Por un lado, el hecho de que muchos de estos entes participen en el mercado publicitario, lo cual distorsiona los precios y la realidad del sector; y por otro lado, muchos ciudadanos pueden preferir pagar por lo que desean ver, no por la televisión pública donde no hay relación entre la oferta y la demanda, sobre todo en un sector donde los canales se multiplican periódicamente.

Por último, es necesario establecer y demostrar la relación que existe entre el canon y los servicios públicos, o en su caso, las misiones determinadas de interés general.

### 7.3.3. La venta de programas

La venta de programas es una vía de ingresos a la que los entes públicos se han visto obligados a recurrir. Se trata de un método poco utilizada por los entes públicos. Los mercados audiovisuales donde se gestionan y venden derechos exigen una Representación continuada; la inversión es elevada y los resultados no siempre son los esperados. Los grandes festivales del comercio de programas televisivos son el MIPTV en Cannes; el MIPCOM; el MIFED, en Milán; el MIPAsia; el NATPE, en Nueva Orleans; y el MIDIA, en Madrid, entre otros.

El problema radica en que la oferta no se ajusta a la demanda. La demanda agrupa al conjunto de los ciudadanos de la Unión Europea. Los circuitos de distribución y difusión de obras audiovisuales son insuficientes, dado que cerca del 90% de las producciones europeas no supera las fronteras de sus países de origen. La creación, el desarrollo y la mejora de los mercados comunitarios colaborarían en el déficit de oferta audiovisual europea para televisión.

En segundo lugar, los países europeos no han fomentado un segundo mercado, con la finalidad de hacer circular los activos, que en las empresas de comunicación representan la producción en stock, el *merchandising*, las ventas previas a otras televisiones, el patrocinio, las bandas sonoras, etcétera. Los problemas de la gestión de los derechos de autor y la elaboración de catálogos obstaculizan la redifusión a escala europea.

El profesor Bustamante explica la transformación de los mercados y sus estructuras que ha sufrido este punto de la financiación de las televisiones públicas, tras el proceso de desregulación:

*En primer lugar, porque la rápida proliferación del volumen de emisiones se ha acompañado en la mayor parte de las cadenas y países del estancamiento o la reducción de recursos, dando como resultado una drástica caída del presupuesto disponible por hora. [...] Además, porque la competencia origina inevitablemente una fuerte inflación de precios (en tarifas o en condiciones y tiempos de los derechos de los programas, especialmente de la forma selectiva sobre ciertas categorías de productos<sup>214</sup>.*

El grupo RTVE firmó en abril de 1999 un acuerdo con FAPAE (Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España), en la línea de las pautas marcadas por la Directiva Televisión sin Fronteras. Por este acuerdo, RTVE se comprometía, en la medida de sus posibilidades presupuestarias, invertir desde 1999 hasta el 2002 una cantidad anual de 3.000 millones de pesetas.

#### 7.3.4. La publicidad

La publicidad es la fuente principal de ingresos de los medios de comunicación social. Los entes públicos europeos han decidido un modelo de financiación, donde la publicidad ocupa mayor o menor importancia. En España, “las televisiones públicas ingresan en concepto de publicidad en torno al 30% de sus gastos de explotación<sup>215</sup>”.

Pero la publicidad, o el acopio de minutos no es la solución a todos los problemas económicos y financieros de las entes europeos; la publicidad es un sector que persigue la estimulación de la demanda mediante la formulación atractiva de la oferta. Este sector depende de la coyuntura económica y de factores industriales y comerciales.

Los mercados publicitarios se han revalorizado con la aparición de nuevos mercados. El monopolio de difusión del que disfrutaron las televisiones públicas hasta los años ochenta ha cambiado de acera; ahora el sector publicitario domina el sector de la comunicación. La aparición de las televisiones privadas supuso un crecimiento del 20% en el sector durante la década de los noventa.

\*\*\*\*\*

<sup>214</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 105-106.

<sup>215</sup> MANFREDI MAYORAL, op.cit., pág.169.

La financiación vía publicidad implica numerosos problemas para el desarrollo de una televisión, como explica el profesor Bustamante:

*La financiación publicitaria proporciona mayor independencia respecto a los gobiernos, pero coloca al anunciante y no al espectador como interlocutor privilegiado, y a la maximización de la audiencia por encima de su satisfacción plena*<sup>216</sup>.

La competencia por el mercado disparó los precios de las producciones, especialmente del deporte profesional. En el caso español, la irrupción de Antena 3 y Tele 5 en el panorama audiovisual dispara la cotización de presentadores, actores y guionistas a partir de 1992. En 1997, asistimos a la “guerra del fútbol”, donde los grupos empresariales españoles lucharon a brazo partido por los derechos audiovisuales de la Liga de Fútbol Profesional para los siguientes años. El precio se multiplicó por seis respecto a 1991.

Mientras tanto, las televisiones y las radios públicas tuvieron que bajar el precio de la publicidad, para ajustarse a la nueva realidad. En todo caso, las centrales de publicidad negociaron con las empresas descuentos, ofertas y otras estrategias de reducción de gastos y la captación de clientes. De este modo, durante los primeros cinco años de la década de los noventa se luchó ferozmente por el mercado publicitario. Según indica Velázquez Mallofret, “el coste medio de cada anuncio fue en 1995 de 215.151 pesetas, la mitad de las 418.944 pesetas que costaba en 1991” en las tarifas publicitarias de televisión<sup>217</sup>.

La distorsión del mercado de tarifas publicitarias pone en peligro la estructura económica de los entes públicos, que se han sumado al juego de los descuentos. La contratación en el mercado publicitario se ha convertido en una difícil negociación que dificulta la transparencia y perjudica el desarrollo de la actividad en un régimen de competencia leal. Indica Velázquez Mallofret que “los descuentos llegaron a alcanzar hasta un 80%” por lo que “si los anunciantes hubieran pagado los anuncios al precio de tarifa, la inversión publicitaria en 1993 habría alcanzado los 1.304.106 millones de pesetas, en lugar de 537.000 millones de pesetas<sup>218</sup>”.

Quince años de televisión privada en Europa han demostrado que el mercado publicitario está saturado. No hay más mercado, lo cual es una contradicción en tanto que hay más canales para llegar al público y mejores estudios y análisis de

---

210 BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...*, op. cit., pág. 22.

219 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

218 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

audiencia. “Su reinado, que ha impulsado sin duda un notable desarrollo de la economía de la televisión, parece sin embargo en decadencia por su incapacidad para generar unos recursos insuficientes para la proliferación y especialización de la oferta<sup>219</sup>”, explica el profesor Bustamante. Lo que sucede es que la publicidad se ha mantenido estable, entorno a los 250.000 millones de pesetas en España, mientras que han florecido otros espacios de comunicación, mientras que se estima que las televisiones, públicas y privadas, necesitan unos 400.000 millones de pesetas para cubrir los gastos fijos.

En 1997, se movieron en España 244.889 millones de pesetas en el mercado publicitario español. El reparto se realizó entre TVE, Tele 5, Antena 3, Canal Plus y los entes autonómicos. En la siguiente tabla<sup>220</sup>, observamos que los entes públicos copan el 44,28% del mercado publicitario nacional.

Televisión	Ingresos (en millones de pesetas)	Porcentaje sobre el total
TVE	70.895.365	28.95%
Antena 3	68.079.142	27.8%
Tele 5	65.189.451	26.62%
Entes Autonómicos	37.541.483	15.33%
Canal Plus	3.183.557	1.3%

La inversión publicitaria en España ocupa el quinto lugar, aunque muy distanciado de los primeros, entre los países de Europa Occidental en cuanto a inversiones totales. España se caracteriza por el predominio de los medios audiovisuales sobre los impresos.

La saturación del mercado de la publicidad en las televisiones españolas creció en 1999 hasta un 5%, con más de 8.200 horas de publicidad emitida en las cadenas generalistas. TVE1 registró un aumento de 9’7%, llegando a las 856 horas de publicidad, mientras que TVE2 emitió tan sólo 630 horas, creciendo un 1’6%, lo cual suma una media de un 6’1% de crecimiento en el grupo RTVE.

219 BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 22.

220 Citado por REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España...* op.cit., pág. 268.

### 7.3.5. La excepción comunitaria

El Tratado de la Comunidad Europea (TCE) fue revisado, actualizado y aprobado en Niza, durante la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, celebrada en esta ciudad francesa durante el mes de diciembre de 2000. Ahora recibe el nombre de Tratado de Niza (2000). El estudio seguirá la nueva numeración, válida desde el Tratado de Amsterdam (1997), que remodeló la estructura del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea.

El artículo 86 impone que los Estados miembros no adopten para con las empresas públicas o aquellas a las que se le concedan derechos especiales o exclusivos ninguna medida contraria a las normas de la libre competencia. Especial atención se ha de prestar al artículo 86.2 que señala lo siguiente:

*86.2 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.*

Este artículo está pensado para empresas y servicios que ejercen una actividad de carácter económico, mas no en principio para los servicios públicos de naturaleza social o cultural. Estas empresas deben haber sido destinadas por la Administración para la consecución de una misión de interés general, en este caso, la radiodifusión.

La Comisión Europea reconoce la diversidad de objetivos y de misiones de interés general de cada Estado miembro; en la práctica, “ha calificado de empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general a las empresas de servicios de Telecomunicaciones, Audiovisuales, de Electricidad y de Correos<sup>221</sup>”, pero no han sido admitidos los servicios de banca o seguros, aunque cumplen ciertas obligaciones de servicio público. No obstante, la Comisión vigila para que la denominación de servicio público y las misiones de interés público no se enfrenten con la construcción europea.

Dado que las televisiones de titularidad privada son concesionarias de la gestión indirecta, éstas cumplen un servicio público. Por tanto, pueden recibir subvencio-

---

221 ABAD ALCALÁ, op.cit., pág. 147.

nes públicas para financiar las actividades y las misiones específicas de servicio público.

#### 7.4. Otros factores

La publicidad institucional crea y hace desaparecer empresas informativas, dado que discriminan los puntos de inversión. Este tipo de publicidad es un ejemplo del papel de la Administración Pública sobre las empresas de radio y televisión, lo que finalmente las convierte en un *lobby*.

La fragmentación del mercado, además, ha creado miles de canales como consecuencia de la expansión del cable, de Internet, del satélite y otras formas de comunicación. Las grandes agencias y las centrales de compra aprovechan para negociar grandes descuentos. Esta estrategia disminuye sensiblemente los ingresos de las radios y televisiones públicas, que han sufrido un descenso importante en sus niveles de audiencia. El caso de TVE es significativo, como veremos más adelante.

Por último, los Entes públicos cuentan con la ventaja estratégica de que están dispuestas a perder todo el dinero (público) que haga falta. Sobre la base de servicio público, se comenten errores de gestión, bien por ineficiencia, bien por contingencias. Las radios y televisiones privadas critican el respaldo del Estado a ciertas empresas audiovisuales, que no compiten en igualdad de condiciones.

#### 7.5. Tendencias actuales

La difusión de los medios audiovisuales se ha multiplicado en pocos años. Tanto de la radio como la televisión, en sus comienzos, se caracterizaron por tener una curva de difusión limitada; pero en sólo una generación, se convirtieron en medios de masas. Conforme avanza la sociedad industrial, de corte capitalista, los ciudadanos consumen más medios de comunicación audiovisuales, que han girado hacia el ocio y el entretenimiento. Los cambios en tecnologías de la información son rápidos en el sector audiovisual, sin que el usuario sufra las consecuencias de tales cambios, como la emisión en color o la emisión en banda de frecuencia modulada.

Las empresas audiovisuales luchan denodadamente por la captación de audiencias y anunciantes. Estos números son la base de su financiación, a lo que deben añadir nuevas fórmulas para conseguir capital, mejorar la eficiencia y obtener el mejor ren-

dimiento posible. En los últimos años han descendido la inversión publicitaria, por las sucesivas crisis económicas, lo que ha conducido a las empresas públicas a un proceso irremediable de continuas pérdidas.

En esta línea, se debe añadir un factor determinante: la fragmentación de las audiencias. La multiplicación de las emisoras de radio y televisiones, el auge de internet y las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación audiovisual ha generado una fractura en los mercados de audiencia. Éstos se caracterizan por estar cada vez más delimitados, lo que ha aumentado las inversiones en investigación sobre audiencias, con la finalidad de desarrollar productos y estrategias de promoción que atraigan al mayor número de anunciantes y de audiencias, en un sector específico.

La tecnología es el motor de los cambios en el sector audiovisual. La innovación ha facilitado la creación de nuevas formas de desarrollar y producir mensajes audiovisuales, así como la aparición de nuevas alternativas para la promoción y la venta de productos. Entre las debilidades que presenta los cambios tecnológicos está, de nuevo, la limitación temporal que suponen: el ritmo vertiginoso del cambio tecnológico hace que cualquier ventaja respecto a un competidor se rebase en poco tiempo.

En otro orden de cosas, las políticas audiovisuales de la Unión Europea han mostrado especial interés por la financiación de las televisiones públicas. La “Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de la televisión pública”, publicada el 19 de septiembre de 1996, demandaba “a los Estados miembros que garanticen una financiación consecuente, estable y realista de las cadenas públicas para asegurar su viabilidad en un mercado competitivo, sin por esto caer en una total dependencia de los ingresos publicitarios a fin de que puedan cumplir con sus obligaciones de servicio público”.

### 7.5.1. Los debates sobre la privatización

Periódicamente aparecen en España y en el resto de países con televisión pública de titularidad estatal defensores de la privatización de estos canales. Fundamentan sus argumentos sobre la base de que en la libre competencia se hacen mejores programas, se invierte en calidad y se protegen los intereses de la mayoría. Los críticos, por el contrario, argumentan con datos que la televisión generalista tiende a la homogeneización y que la televisión pública debe ser quien marque la pauta.

Asimismo, el debate sobre la financiación es uno de los puntos preferidos. Los defensores de la televisión comercial defienden un modelo de libre competencia,

donde los recursos del mercado publicitario se repartan entre los titulares privados. En caso de que haya televisiones públicas, argumentan, deberían funcionar sin participar en los recursos de la tarta publicitaria. Quienes defienden la televisión pública recuerdan que la limitación del espacio radioeléctrico no permite la libre entrada y salida en el sector de los canales generalistas, si bien es cierto que la digitalización de la señal multiplica los canales.

Así, en 1995, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, presidido por el Partido Popular inició un proceso legal con el objeto de privatizar la televisión autonómica TeleMadrid. El proyecto contemplaba la necesidad de modificar la Ley reguladora del Estatuto de RTVE (Ley 4/1980) y la Ley del Tercer Canal (Ley 46/1983) y enviar el proyecto al Congreso de los Diputados. Todavía la idea no ha salido adelante.

La última aportación al tema ha sido realizada por Pasqual Maragall, presidente del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), al señalar que se muestra partidario de la privatización de la primera cadena de TVE, ya que “no cumple su función de servicio público y le cuesta muy cara al contribuyente<sup>222</sup>”. En este sentido, añadía que “podría dejarse que sigan siendo públicas TVE Internacional y La 2, que actúen más como servicio público” y que “lo que cuesta TVE nos cuesta a todos los españoles no está justificado”, por lo que “resultaría más barato venderla y liquidarla”.

---

\*\*\*\*\*

<sup>222</sup> “Maragall propone privatizar TVE-1 y que La 2 siga siendo pública”, en el diario *El País*, 15 de agosto de 2001.

## 8. LA FINANCIACIÓN EN ESPAÑA

A lo largo de su historia, RTVE se ha guiado por el modelo comercial. Cuando TVE era el monopolio en el panorama televisivo, ha seguido una estrategia comercial porque utilizaba de su posición dominante. Los ingresos por publicidad cubrían sobradamente los presupuestos de RTVE, que recibía igualmente una subvención a la explotación por parte de los presupuestos del Estado.

En 1957, se pretendió dotar de autonomía a TVE por lo que se crea la Administración Radiodifusora Española (ARE), con la calificación de organismo autónomo. Sus competencias comprendían las emisiones de televisión, la gestión de la publicidad y de cualquier otro fondo que se derivara de su condición de servicio. Pero la ARE no llegó a ver la luz, puesto que no fue admitida como organismo autónomo y “es absorbida en 1960 por la Dirección General de Radiodifusión, que asume, entonces, la denominación de “y de Televisión”<sup>223</sup>”.

TVE emite las primeras cuñas de publicidad en 1958 y, desde entonces hasta ahora, estos ingresos han sido fundamentales para el desarrollo de la actividad pública en el sector audiovisual. En 1958 se recaudaron 4 millones y medio de pesetas en este concepto; el ritmo de crecimiento de este ingreso será geométrico, recaudándose en 1973 más de 7.000 millones de pesetas. A pesar de que no había competencia, TVE mantenía unos precios razonables y accesibles para las empresas. Esta posición permitió a TVE, durante la dictadura y hasta 1988, autofinanciarse sin más problemas e incluso financiar a RNE, que no recibía ingresos por publicidad.

Por esta misma razón, se suprime el canon a partir de 1966 (Ley 103/1965 de 21 de diciembre), dado que “produce rendimientos no proporcionados a las molestias que su exacción causa”, según recogía su exposición de motivos. Hay que recordar

---

223 PÉREZ ORNIA, José Ramón: “Peculiaridades de una televisión gubernamental. El modelo”, en ÁLVAREZ, Jesús Timoteo (dir.), op.cit., pág.311.

que la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964 ya había suprimido, de entre los impuestos de lujo, el relativo a la radioaudición.

Con la llegada de la democracia, aumentan los ingresos tanto por publicidad como las subvenciones por parte del Estado. Diego Velázquez estima que durante el período transcurrido entre 1976 y 1986, “los ingresos publicitarios aumentaron un 1.265 por ciento<sup>224</sup>” respecto al tiempo anterior. Aún así, los primeros desequilibrios en la gestión económica y financiera de TVE y RNE se corrigen mediante la concesión de créditos blandos.

En 1980 se publica el Estatuto de RTVE, por el cual “la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado” (artículo 1.2.). Por esta razón, la financiación y los presupuestos deben ser cubiertos por el Estado.

Este tema se recoge en el capítulo quinto del Estatuto, del artículo 27 al 33. El artículo 32 indica cuáles serán las vías de financiación; así, RNE se financiará “mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado e ingresos comerciales propios”, mientras que TVE se financiará igualmente “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”.

## 8.1. La retirada de la subvención estatal

En 1983 se inaugura un período clave en la historia de la radiodifusión española, que duraría hasta 1993. El gobierno socialista, con Miguel Boyer como Ministro de Hacienda, decide retirar la subvención estatal. Se trató de una decisión miope. La pérdida de las subvenciones estatales a la explotación no es fácilmente recuperable, dado que la Administración trabaja con un presupuesto de suma cero; este método indica que los recursos son limitados y que si se da a “A”, se le quita a “B”. Entonces, si se le quitó a RTVE y se concedió a otro servicio público ahora no iba a ser fácil recuperarlo.

Los deseos de modernización y el proyecto de integración en las Comunidades Europeas hacían entrever que la televisión debía dejar de ser un monopolio de titu-

---

224 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

laridad estatal. Aunque la Sentencia Sacchi (1974) había dado la razón a la RAI, nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 12/1982 de 31 de marzo (grupo Antena 3) ya auguraba la independencia del legislador para regular la televisión privada.

Asimismo, la Sentencia 79/1982, de 20 de diciembre, abría el sendero de las televisiones de titularidad privada. El Tribunal se mantenía en la idea de que la radiodifusión es un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado; pero la novedad radicaba en que “si se admiten las modalidades indirectas de gestión mediante la técnica concesional, no podrá sostenerse, sin hacer quebrar todos los principios sobre los que se asienta esta modalidad de gestión, una pretensión dirigida a obtener la concesión sin sujeción al procedimiento concesional<sup>225</sup>”.

Por esta razón, la inactividad del legislador en materia de reglamentación audiovisual es un error inaceptable, que debe ser corregido a la mayor brevedad posible. Aceptada la constitucionalidad del servicio público, se debía ordenar la concurrencia y la imposición de cargas y obligaciones para la garantía del interés general todo ello a través del instrumento técnico de la concesión.

Aún así, el Gobierno “acusaba al servicio público de costar caro a los contribuyentes frente a la presunta gratuidad de la televisión privada<sup>226</sup>”. Esta acción del gobierno contribuyó a la crisis del modelo originario de televisión pública en España. Asimismo, la medida entraba en contradicción con el Estatuto del RTVE (1980).

Los ingresos publicitarios se convirtieron en el único recurso, observándose un aumento entre 1980 y 1991 del 4.304%. Durante el período comprendido entre 1980 y 1989, la inversión publicitaria se multiplicó por ocho lo que multiplicó a su vez los ingresos publicitarios de RTVE. La incidencia de las autonómicas sobre la financiación de RTVE no fue importante. En estos años, se duplicaron las horas totales de emisión, sin incrementar apenas los minutos de publicidad, dado que “la renta del monopolio permitía también a TVE racionalizar la emisión de *spots* publicitarios<sup>227</sup>”.

---

225 STC 79/1982, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico 3.

226 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

227 BUHIGAS ARIZCUN, Juan: “La financiación de las televisiones públicas en España”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*, op. cit., tomo I, pág. 279.

Álvarez Monzonillo e Iwens reflexionan sobre la dependencia de un servicio público, como la televisión, de una industria, como la publicidad:

*Esta total dependencia publicitaria plantea problemas legales al contemplar el Estatuto de la Radio y Televisión de 1980 que la financiación correrá a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice. El modelo financiero atípico de RTVE demuestra el escaso interés de nuestros políticos por defender una televisión de servicio público, independiente y plural<sup>228</sup>.*

Al fin, la televisión privada llegó en 1988. Esta ley se acompañó de la publicación de un informe, según el mercado publicitario sólo sería capaz de generar recursos para dos televisiones generalistas, no tres o cuatro como era el caso en algunas comunidades autónomas. Ya desde este instante, los grupos que optaban a la gestión indirecta de un operador de televisión criticaron la doble financiación que podía recibir TVE.

Las cadenas autonómicas irrumpen también en este periodo en el panorama audiovisual español. En 1983 (Ley 46/1983) se autorizaron las concesiones para emitir y, romper de este modo, el régimen de monopolio estatal. Las primeras autonómicas (ETB y TV-3) no afectaron demasiado el equilibrio financiero de RTVE.

## 8.2. La crisis financiera

Las primeras emisiones de Antena 3 y Tele 5 se realizan en 1989 y 1990, con la subsiguiente caída de ingresos publicitarios. La no concesión de subvenciones a la explotación por parte del gobierno socialista condujo a la crisis financiera y a la aparición de la deuda. En efecto, en 1990, los resultados antes de impuestos de TVE ya arrojaban un déficit de 20.000 millones.

Eduardo Giordano y Carlos Zeller apuntan que “a mediados de 1991, directivos de TVE admiten que la economía del ente público está muy resentida y solicitan públicamente al gobierno un cambio en el esquema de financiación, admitiendo que el esfuerzo de supervivencia que han realizado, comercializando más la programación, ha alcanzado un techo estructural y que la competencia con las emisoras privadas tiende a reducir crecientemente sus recursos<sup>229</sup>”.

228 ÁLVAREZ MONZONILLO, José María y IWENS, Jean Luc, op.cit., pág. 24-25.

229 GIORDANO y ZELLER, op.cit., pág.138.

Los precios del mercado publicitario caen en picado. La aparición de las privadas y el auge de los canales autonómicos reparte los ingresos publicitarios, que se estabilizan en torno a los 200.000 millones de pesetas. Como dato práctico, se destaca el hecho de que el coste medio de un minuto de publicidad en 1989 era de 3.600.000 pesetas, mientras que en 1994 ya se había rebajado a 600.000 pesetas por la misma cantidad de tiempo. De este modo se pasa de recaudar 165.000 millones de pesetas en 1989 a percibir tan sólo 73.000 millones en 1995, esto es, un 56% menos.

La Dirección General de TVE se vio sorprendida por la irrupción de las cadenas privadas. En defensa del Ente Público, hay que señalar que la aparición de las televisiones privadas se realizó sin un período transitorio de adaptación del monopolio de TVE al mercado de la libre competencia. Así, RTVE mantiene el bloque de gastos, creciendo incluso en el ámbito de la producción, mas el nivel de ingresos disminuye. Además, crece el gasto financiero, por las necesidades de endeudamiento. No obstante, hay que destacar el hecho de que TVE (la suma de la primera y la segunda cadena) mantenía (y mantiene) el liderazgo de audiencia, por lo que el descalabro podía haber sido mayor.

Estos problemas económicos y financieros, de provisionales, se convierten en estructurales. La deuda crece sin parar, como vemos en la siguiente tabla. Entre 1994 y 1996, el gobierno asumió 231.986 millones de pesetas de deuda, lo que contribuyó a reducir la deuda, pero no solucionó los problemas de fondo.

Lo que las televisiones privadas sacan a la palestra son dos problemas estructurales del Ente. Por un lado, la plantilla estaba sobredimensionada y era inadecuada para las necesidades de la empresa. Con objeto de racionalizar esta situación, se elaboró un catálogo de puestos de trabajo que para definir el contenido de cada puesto de trabajo y su retribución. La adecuación de la plantilla tenía como finalidad la optimización de la productividad.

Además, en octubre de 1991, el Ente presentó un expediente de regulación de empleo, que dio de baja a unos 1.700 empleados hasta 1996. Ya en 1993, el Consejo de Administración de RTVE aprobó una reducción de un 26'5% de la plantilla, entre despedidos, jubilaciones y prejubilaciones. Como consecuencia de esta reestructuración, se cerró la emisora RNE-4 en todo el país, excepto en Cataluña y se cerraron 24 emisoras en poblaciones de menos de 600.000 habitantes.

En la siguiente tabla, observamos la evolución del empleo en RTVE durante el quinquenio posterior a la aparición de las televisiones privadas<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> Datos tomados de VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

Año	Plantilla de trabajadores/as
1990	13.994
1991	12.870
1992	11.002
1993	10.378
1994	9.651

Esta actuación del Ente RTVE se enmarca en la línea de los países de la Unión Europea de Radiodifusión (UER), quienes entre 1988 y 1994 redujeron su personal empleado en un 12% de media<sup>231</sup>.

El segundo problema que sale a la luz era la pésima gestión económica y financiera de los cuadros directivos de RTVE. Las sucesivas Direcciones Generales de RTVE no habían sido capaces de desarrollar una estrategia viable de acuerdo con el Estatuto (1980). Por otra parte, no se previó con antelación la nueva situación que suponía la aparición de televisiones privadas en España.

La dirección pasó a gestionar más racionalmente los procesos productivos y los costes de producción, tales como las horas extras, las dietas o los gastos de desplazamiento. La finalidad deseada era un mayor rigor en el gasto, en la gestión y en la adaptación de la programación. Concluyen Giordano y Zeller que “las insuficiencias del modelo televisivo pudieron quedar temporalmente eclipsadas por los desarrollos tecnológicos. Pero también se apreciaba una acentuada tendencia a suplantar, con proyectos ambiciosos de marcado cuño tecnocrático, las carencias reales y vacíos socialmente perceptibles en el sistema de comunicación. Detrás de estos proyectos se ocultaban las precariedades y desequilibrios crecientes de una televisión pública en crisis<sup>232</sup>”.

### 8.2.1. La descapitalización de RTVE

En 1987, la transmisión de las emisiones fue trasladada a la entidad pública Retevisión. Esta nueva entidad asumía las funciones de prestación de los servicios

\*\*\*\*\*  
<sup>231</sup> BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica...* op. cit., pág. 22.

<sup>232</sup> GIORDANO y ZELLER, op.cit., pág.141.

portadores de los servicios de radio y televisión. Esta entidad se lleva consigo una parte importante de los activos de RTVE: las instalaciones de la red de difusión, cuyo valor se estimó en 20.985 millones de pesetas, resultado del valor de origen del inmovilizado más las existencias afectas.

Esta descapitalización no fue contraprestada en ningún momento, ni siquiera años más tarde con la privatización de la entidad. Asimismo, en 1989, se transfirieron fondos por importe de 6.293 millones de pesetas, correspondientes al presupuesto no ejecutado de inversiones y otros pagos. Además, RTVE cedió 2.637 millones en concepto de presupuesto de explotación, procedentes de los recursos propios, dado que no recibía una subvención del Estado.

Además, la salida de Retevisión ha provocado que ahora se tengan pagar facturas por servicios que antes eran gestionados directamente por RTVE y que giran en torno a los 20.000 millones anuales para TVE y RNE.

### 8.3. El Plan de Viabilidad de 1991

En abril de 1991, el Director General Jordi García Candau reclamó ante la Comisión de Control Parlamentario “la necesidad de elaborar y desarrollar un plan de viabilidad que permitiera a RTVE salir de la crisis” con tal objeto el plan “intentaba evitar, ahora más que nunca, cuando estamos a tiempo, que los múltiples servicios de comunicación de RTVE viene prestando a la sociedad española puedan llegar a correr peligro<sup>233</sup>”.

Con el objetivo claro de terminar con la crisis, se adoptaron medidas de saneamiento y reestructuración de RTVE. Se perseguía optimizar la gestión, generar más ingresos y reducir el capítulo de gastos, así como racionalizar las inversiones. Entre las medidas concretas, encontramos tres ámbitos principales de actuación:

- ✓ La reducción de los gastos de explotación.
- ✓ La adecuación de la plantilla a la nueva realidad.
- ✓ La mejora de la gestión.

---

<sup>233</sup> Citado por VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

Explica Diego Velázquez:

*De acuerdo con las exigencias que impuso un mercado de libre competencia, se hacía imprescindible, igualmente, definir una nueva política comercial más dinámica y flexible que, por un lado, permitiera mantener cuota de mercado en consonancia con la situación de liderazgo y, por otro, pusiera en marcha estrategias de desarrollo de nuevos productos que supusieran una fuente de ingresos complementaria a la tradicional de TVE como soporte publicitario<sup>234</sup>.*

El Ente necesitaba definir cuál era la misión de servicio público y cuáles las actividades de carácter comercial, donde entraría en competencia con el resto de operadoras. Como actividades de servicio público se declararon la TVE Internacional, la Orquesta Sinfónica y el Coro de RTVE, la colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, las obligaciones derivadas de los acuerdos entre la Iglesia y el Estado, así como la obligatoriedad de ser un servicio universal y el Instituto Oficial de Radio y Televisión (IORTV). Estas actividades apenas generan ingresos, pero costaban en torno a los 60.000 millones de pesetas anuales durante el quinquenio 1990-1994. El Plan de Viabilidad partía de la base de que estos servicios debían financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

### 8.3.1. Los contratos programas

En mayo de 1993, se firmó un contrato-programa entre el Estado y RTVE, que venía a paliar parte de la crisis financiera del Ente público. Ese mismo año se recibió una aportación de 31.804 millones de pesetas para financiar RNE, la Orquesta Sinfónica y el Coro de RTVE, así como el IORTV. Hay que recordar que en el sector audiovisual este modelo de subvención se establece de acuerdo con organismo públicos que desean la difusión de sus actividades o que estén interesados en la potenciación de determinados valores cívicos, pero que no siempre se destinan a contenidos de programación.

La Dirección General estimaba que esta subvención se debía al carácter de servicio público de las citadas actividades y que devolvía a RTVE a la financiación de corte europeo que había abandonado en 1983. El Pleno del Congreso de los Diputados aceptó estas subvenciones siempre que fueran afectadas, esto es, que su destino fuera únicamente las actividades de servicio público y no TVE.

\*\*\*\*\*  
<sup>234</sup> VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

La Dirección General solicitó repetidamente la solución de los contratos programa para otros servicios, que desde el Ente, se consideraban servicio público, como son RNE-1, Radio Exterior de España y el Canal Internacional de TVE.

Por otro lado, el Estado asumió parte del endeudamiento financiero de RTVE, para lo que se concedieron subvenciones, en 1994, por valor de 30.500 millones de pesetas. Éstas corresponderían al coste soportado por RTVE en 1992 por RNE, la Orquesta Sinfónica y el Coro de RTVE, así como el IORTV. Además, se recibieron otros 26.600 millones de pesetas para equilibrar la cuenta de resultados, aunque parecen insuficientes viendo los datos de la crisis.

#### **8.4. Los planes del Partido Popular**

El Partido Popular acusaba desde la oposición de las irregularidades que se cometían con el grupo RTVE y la consecuente inestabilidad financiera del mismo. Por esta razón, el gobierno debate sobre la necesidad de establecer unos criterios definitivos, a medio plazo, sobre los conceptos clave en la radio y en la televisión de titularidad pública. Así, se desea concretar cuál es la misión de servicio público que se debe cumplir, cuál es la noción de gratuito aplicable a la radio y la televisión, la vigencia del Estatuto de 1980 y, en concreto, de aquello que señala que “la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado” (artículo 1.2.).

Durante la primera legislatura, se manejó la idea de implantar un canon, con objeto de lograr un marco de financiación seguro y duradero. Según los datos aportados por el propio gobierno, un canon similar al establecido en otros países de la Unión Europea reportaría unos ingresos anuales estimados entre 362.400 millones de pesetas y 136.000 millones de pesetas, considerando el canon más alto (Austria) y más bajo (Irlanda) que se abona en la Unión Europea. La idea desató la polémica y no salió adelante.

Desde enero de 2001, RTVE se adscribe a la SEPI (Sociedad Española de Participaciones Industriales), mediante la ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2001. La SEPI se propone definir las líneas de un nuevo Estatuto, que actualice el marco planteado en 1980.

## 8.5. Panorama actual

La transición audiovisual del grupo RTVE ha sido nefasta, lo que ha conducido a la quiebra de la televisión pública estatal, “tanto por su inviabilidad presupuestaria como por la perversión del modelo de servicio público<sup>235</sup>”, en palabras del profesor Díaz Nosty.

En la actualidad, RTVE cumple con el mandato de la Ley del Estatuto, que establece que se financiará por subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la comercialización y venta de sus productos, así como mediante una participación limitada en el mercado de la publicidad. En este mercado, TVE compete en igualdad de condiciones que el resto de operadores de televisión; las últimas novedades han sido la inclusión de una cuña patrocinadora en los servicios informativos para dar paso a la información deportiva (cuyos ingresos serán en unos 900 millones de pesetas<sup>236</sup>) y la adopción del patrocinio del espacio cinematográfico “Versión española”.

Hoy día no está ni siquiera en proceso de debate la necesidad de instaurar un canon para subvencionar directamente la radio y la televisión pública como sucede en la mayoría de los países de la Unión Europea. De hecho, en el borrador del Plan de Viabilidad de la SEPI presentado a finales de junio de 2001, la imposición del canon ha sido rechazada, por ser considerada “impracticable en el terreno político<sup>237</sup>”.

TVE mantiene el liderazgo en las audiencias, confirmado los últimos años. Sin embargo, el proceso de endeudamiento conduce hacia una situación irremediable. La deuda generada por la acumulación de déficit desde 1991 y la no financiación de ésta por parte de la Administración ha colocado al ente público en una situación crítica.

Se parte de una deuda cero (1990), para en el primer año alcanzar los 22.244 millones de pesetas (1991) y los 95.324 millones de pesetas (1992). El siguiente año la deuda se duplica alcanzando los 198.497 millones de pesetas (1993). En 1994 se alcanzan los 249.740 millones de pesetas, que son levemente rebajados en 1995

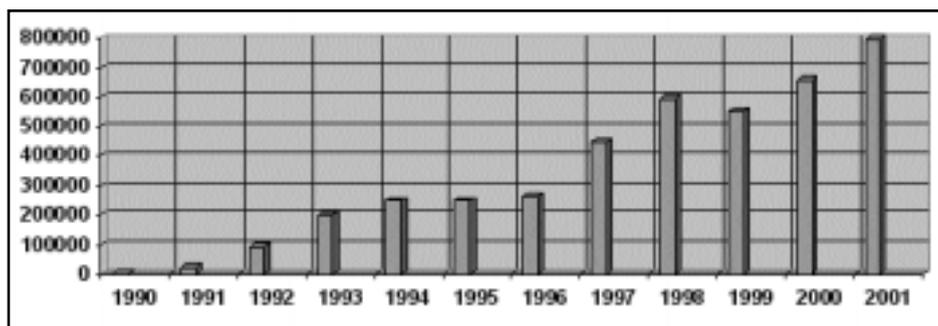
<sup>235</sup> DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1997/1998*. Grupo Zeta. Madrid, 1998. Pág. 330.

<sup>236</sup> “Los socialistas piden la comparecencia del presidente de la SEPI en la comisión de control de RTVE”, en el diario *El País*, 22 de febrero de 2001.

<sup>237</sup> “La utopía del canon”, en el diario *ABC*, 26 de junio de 2001.

hasta llegar a los 249.663 millones de pesetas. De nuevo en 1996 se alcanzan los 264.163 millones de pesetas. Se duplica en 1997 para llegar a los 444.124 millones de pesetas. En 1998, se alcanzan los 593.370 millones de pesetas. En 1999 se rebaja y se alcanzan los 549.951 millones de pesetas. El año 2000 se acabó con una deuda de 661.503 millones de pesetas.

En junio de 2001, González Ferrari informó al Consejo de Administración de que hasta finales del mes de abril de 2001, el Ente había incurrido en unos gastos de 81.164 millones de pesetas, mientras que había obtenido sólo 49.290 millones de pesetas de ingresos, lo que representa unas pérdidas de 31.874 millones de pesetas en el primer cuatrimestre del año. La situación financiera, a 31 de mayo, presentaba 688.084 millones de pesetas de deuda, lo que supone la utilización del 19'9% de la capacidad de endeudamiento autorizada para todo el año<sup>238</sup>. Para el año 2001 se prevé una deuda de 795.206 millones de pesetas.



En este sentido, desde la SEPI se ha insistido que lo preocupante no es la deuda acumulada del grupo RTVE sino el déficit anual que genera. Por esta razón desde la SEPI se ha lanzado una campaña de abaratamiento de las tarifas, cifrada hasta en un 10% sobre el precio más bajo que ofrece la competencia. El objeto de esta estrategia es captar más recursos del mercado de la publicidad, lo cual puede amenazar la estabilidad del sector, según algunos informes facilitados desde el mundo de la publicidad<sup>239</sup>.

El Estado aporta, en concepto de contrato-programa o subvención directa, dinero público desde 1993. Asimismo, desde 1995 ha asumido parte de la deuda acumu-

<sup>238</sup> "González Ferrari anuncia que RTVE mantendrá la financiación mixta", en el diario *ABC*, 13 de junio de 2001.

<sup>239</sup> "La agresividad comercial impuesta por SEPI a RTVE amenaza con distorsionar el mercado publicitario", en el diario *ABC*, 26 de marzo de 2001.

lada para mantener los niveles de endeudamiento. Pero desde los Presupuestos de 1997 se ha modificado el modelo de financiación de RTVE ya que el Estado ha dejado de asumir la deuda acumulada. Esta modificación ha disparado la deuda, situándola en cerca de los 800.000 millones de pesetas, lo que supone que se ha triplicado desde 1996.

Una subcomisión específica del Congreso de los Diputados tiene la responsabilidad de diseñar un plan específico de financiación sostenible para RTVE. Entre las propuestas se barajaba la posibilidad de emisión de títulos de renta fija a 20 o 25 años, con la garantía del Estado. El PSOE planteó a mediados de 1998, como solución, la asunción diferida de la deuda en un plazo de diez años, el crecimiento de los ingresos por publicidad y la congelación presupuestaria.

En junio de 1999, Pío Cabanillas, el entonces director general de RTVE nombrado por el Partido Popular, solicitó públicamente una financiación pública plurianual, que eliminara las incertidumbres y permitiera crear estrategias de gestión sostenibles, además de establecer unas misiones de servicio público, cuyos gastos fueran asumidos por el Estado.

Durante el año 1999, la deuda histórica se ha contenido, mediante la enajenación de derechos y participaciones del Ente, además de otras operaciones extraordinarias. Las operaciones más destacadas han sido la venta al grupo Telefónica del 17% que RTVE poseía en Vía Digital, que ha reportado 13.500 millones de pesetas; la venta al grupo Telefónica de los derechos de emisión de la Liga de Campeones, que ha supuesto unos ingresos estimados en 34.000 millones de pesetas; la devolución del IVA indebidamente cobrado entre 1996 y 1998, dado que las subvenciones a las televisiones públicas no deben soportar la carga impositiva, que sumaba unos 46.000 millones de pesetas; la compensación por la enajenación de la antigua red pública, hoy Retevisión S.A., y su privatización en 1989, que supusieron unos ingresos de 95.000 millones de pesetas; y la renegociación financiera de la deuda.

Más tarde, en diciembre de 1999, se publicó la propuesta del Partido Popular para acabar con la deuda del ente RTVE, así como para crear un sistema estable de financiación. En primer lugar, la televisión caminaría hacia un modelo de “servicio público global, derivado de una nueva regulación legal de RTVE, con la derogación del Estatuto y la reforma del actual Consejo de Administración, que se orientará hacia funciones de seguimiento y control más próximas a un Consejo del Audiovisual<sup>240</sup>”,

---

\*\*\*\*\*

<sup>240</sup> DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1999/2000*. Grupo Zeta. Madrid, 2000. Pág. 273.

explica el profesor Díaz Nosty. En este nuevo modelo, el director general continuaría siendo nombrado por el poder ejecutivo.

### 8.5.1. La financiación mixta

En mayo de 2001, Javier González Ferrari, director general del Ente público señaló que TVE mantendrá los ingresos publicitarios durante el ejercicio, pese a la caída del sector, gracias a que se mantenía como líder de audiencia. Los recursos generados por el mercado publicitario, durante el año 2001, han dejado de crecer en torno al 8%, cuando los más optimistas estimaban que el mercado crecería un 15%.

En este sentido, en una entrevista publicada por el diario “La Razón”, el director general señalaba que el ente público “no está dispuesto a desaparecer para que los demás se repartan la tarta publicitaria”; continuaba afirmando que “no vamos a renunciar a eso, mientras no tengamos una financiación estable y suficiente” y recalca que “lo que a mí me parece desleal es el hecho de que algunos de los medios que se han sumado a esta acusación estén ligados a las productoras privadas que están llamando permanentemente a la puerta de TVE para vender sus productos<sup>241</sup>”. González Ferrari reiteró sus argumentos durante su comparecencia ante el Congreso en junio de 2001. Así, aseguraba que los anunciantes y las agencias temen el posible duopolio de las cadenas privadas. Por tanto, TVE continuará emitiendo publicidad mientras que la legislación lo permita<sup>242</sup>.

Estas afirmaciones fueron criticadas por UTECA, la entidad que agrupa a las cadenas de televisión concesionarias. Desde esta entidad se criticó que la actitud de TVE se ha traducido en un incremento medio de su ocupación publicitaria del 16%, además de la rebaja en torno al 15% de sus tarifas. Jorge del Corral, secretario general de UTECA, declaró que reducir de 140.000 a 120.000 millones de pesetas las pérdidas de RTVE mediante una política publicitaria agresiva no contribuía al esclarecimiento de modelo de radio y televisión pública en España<sup>243</sup>.

---

241 Entrevista publicada en el diario “La Razón”, 9 de junio de 2001.

242 “Ferrari se ampara en anunciantes y agencias para emitir publicidad en TVE”, en el diario *ABC*, 21 de junio de 2001.

243 “Los medios de comunicación privados acusan a TVE de competencia desleal”, en el diario “El Mundo”, 6 de junio de 2001 y “Uteca rechaza la doble financiación anunciada por González Ferrari”, en el diario *ABC*, 14 de junio de 2001.

En cambio, el portavoz del gobierno Pío Cabanillas, por cierto anterior director general de RTVE, defendió la financiación mixta. Los Presupuestos Generales generan estabilidad a medio plazo, mientras que la publicidad asegura una televisión comercial y no elitista<sup>244</sup>. Asimismo, desde la dirección general de RTVE se aseguró que las cadenas privadas emiten más horas de publicidad, a pesar de que TVE es líder en el mercado audiovisual español, por lo que considera legítimo optimizar como desee los espacios publicitarios, respetando el marco legal, hasta que se cuente con una financiación estable<sup>245</sup>.

### 8.5.2. La adscripción a la SEPI

En octubre de 2000, el Gobierno decide el traspaso de RTVE a la SEPI (Sociedad Española de Participaciones Industriales), que se produjo mediante la ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2001. En palabras de Cristóbal Montoro, Ministro de Hacienda, “la SEPI es el único órgano en la Administración realmente preparado para llevar adelante un plan de la envergadura que requiere RTVE<sup>246</sup>”.

En efecto, la SEPI es un *holding* público que agrupa las participaciones del Estado en las empresas públicas. Se trata de un órgano, heredero del Instituto Nacional de Industria, que depende del Ministerio de Hacienda desde abril de 2000. El Partido Popular, que llega en 1996 al gobierno, plantea un marco de trabajo para esta entidad, dentro del Programa de Modernización del Sector Público. Los objetivos de éste eran los siguientes: el saneamiento financiero de las empresas; la consolidación empresarial; privatizaciones; y creación de un tejido industrial y nuevas inversiones. La idea de la SEPI es sustituir la gestión del Estado para cederla a la iniciativa privada.

Desde los sindicatos se ha denunciado que la entrada en la SEPI no ha beneficiado a la plantilla. La SEPI entiende que es necesario redimensionar la plantilla (en la actualidad, unos 9.500 trabajadores) para hacerla competitiva; con tal fin, la SEPI tiene previsto evaluar las 166 categorías laborales de RTVE para incrementar la productividad y eliminar aquéllas que no sean rentables<sup>247</sup>.

---

244 “Cabanillas: “La financiación mixta evita el despotismo ilustrado en RTVE”, en el diario *ABC*, 15 de junio de 2001.

245 “TVE: “Las cadenas privadas emiten más publicidad”, en el diario *ABC*, 6 de junio de 2001.

246 “Una ruina políticamente rentable”, en el suplemento “Domingo”, en el diario *El País*, 8 de octubre de 2000.

247 “La SEPI evalúa las 155 categorías laborales del ente público RTVE”, en el diario *El País*, 19 de mayo de 2001.

En junio del 2001 se presentó el borrador del Plan de Viabilidad de la SEPI para la radio y la televisión pública<sup>248</sup>. El Plan preveía suprimir la deuda del balance del ente RTVE mediante un sistema de titulización del pasivo a largo plazo y con la garantía del Estado. Este sistema obligaría a que una parte de los ingresos de cada año se destinaran a cubrir los intereses y a la amortización del principal. La garantía del Estado facilitaría el reembolso de las partidas de deudas y la movilidad en el mercado. La desaparición de la deuda conllevaría, a su vez, la desaparición de los gastos financieros derivados de la misma, cuya cuantía se cifra en 43.000 millones de pesetas.

En efecto, como temían los sindicatos, este Plan considera necesario un nuevo expediente de regulación de empleo para 2.500 trabajadores, lo cual afectaría casi a un tercio de la actual plantilla. La estrategia será extinguir contratos mediante las bajas incentivadas y las jubilaciones anticipadas. Asimismo, el Plan pretende reducir el número de categorías laborales para hacer posible la gestión de los recursos humanos, dado que el actual modelo provoca ineficiencias y dificulta la capacidad operativa de la compañía<sup>249</sup>. El Plan ha provocado las iras de los sindicatos

El borrador del Plan no prevé la privatización de alguno de los dos canales de televisión, aunque durante el verano del 2001 se ha especulado con esta posibilidad<sup>250</sup>. Lo que sí parece claro es que la segunda cadena se destinará a cubrir las obligaciones de servicio público. El objetivo de la SEPI es alcanzar el 10% de la cuota de pantalla. Mientras, por su parte, la primera cadena deberá autofinanciarse, sin la participación en las subvenciones del Estado. Por esta razón, el Ente continuará con su política de captación de publicidad. Tampoco se tiene previsto la privatización de los centros territoriales, ya que se considera que vertebran al Estado y hacen posible la función de servicio público de RTVE.

El Plan contempla también la paralización de los convenios con FAPAE, para mejorar y optimizar los recursos y la producción propia<sup>251</sup>. Así, se pretende que la rejilla se rellene con programas de producción propia y se reduzcan las partidas destinadas a la producción ajena. El Plan propone vincular los contratos a la audiencia que logre el espacio y a la publicidad que consiga captar el mismo.

248 "El Gobierno titulará la deuda de RTVE y reducirá en casi un tercio la plantilla", en el diario *ABC*, 26 de junio de 2001.

249 "El Plan de Viabilidad de RTVE prevé eliminar gran parte de las 166 categorías profesionales del Ente", en el diario *ABC*, 27 de junio de 2001.

250 "Rajoy señala como "objetivo básico" que RTVE no tenga déficit en 2002", en el diario *ABC*, 16 de agosto de 2001.

251 "El Plan de Viabilidad de RTVE prevé eliminar gran parte de las 166 categorías profesionales del Ente", en el diario *ABC*, 27 de junio de 2001.

Por su parte, la SEPI ha reconfigurado el panorama de la radio pública, diseñando una organización similar la televisión pública<sup>252</sup>. Así, RNE1 se convertiría en una cadena autofinanciada y comercial, que competiría con el resto de emisoras privadas del sector. El resto de emisoras continuarían con las labores de servicio público, desde una perspectiva de la especialización, como son RNE2 (música clásica), RNE3 (música no comercial), RNE 5 (24 horas de noticias) y Radio Exterior.

En la actualidad, la definición del modelo presupuestario y la financiación de RTVE son los dos grandes temas de debate en el Plan, que ya ha sido entregado a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Hacienda. De acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas, RTVE es un ente público, cuya cuenta de resultados influye en los Presupuestos Generales del Estado; mas la adscripción a la SEPI permite que el resultado negativo se mantenga dentro de ésta. Este debate se debe a la determinación del gobierno central de presentar déficit cero en el curso 2001; la deuda de RTVE dificultaría este objetivo<sup>253</sup>. La SEPI pretendía presentar el Plan durante el verano, ya que entiende que la parte técnica está lista y sólo falta el encaje presupuestario<sup>254</sup>.

### 8.5.3. La externalización de la producción

Por otro lado, TVE ha decidido utilizar la técnica del *outsourcing* para reducir sus plantillas. Esta externalización es ciertamente positiva, porque colabora con el crecimiento de una actividad económica pujante. El problema nace de la picaresca de los productores y de la ineficiencia de los dirigentes, que encargan las producciones a empresas ligadas de una u otra manera a personas vinculadas a la televisión pública o al partido en el gobierno. El diario "El País" denunciaba que personas como José Luis Moreno, Paco Lobatón, Cruz y Raya, Manuel Torreiglesias, José Manuel Parada, Pedro Ruiz o Los Morancos, entre otros, "forman parte del cada vez más amplio club de presentadores empresarios<sup>255</sup>", así las relaciones de ciertas productoras con el equipo directivo del ente, como era el caso de Miguel Ángel Rodríguez, José Ángel Roderó o Jorge Sánchez Gallo<sup>256</sup>.

\*\*\*\*\*  
<sup>252</sup> "El Plan de RTVE prevé que RNE entre en el mercado publicitario como una cadena privada", en el diario *ABC*, 17 de julio de 2001.

<sup>253</sup> "El Gobierno aplaza el Plan de RTVE para asegurar el equilibrio presupuestario", en el diario *ABC*, 11 de julio de 2001.

<sup>254</sup> "Ferrerías intenta que Montoro le deje presentar el Plan de RTVE este mes", en el diario "BC", 12 de julio de 2001.

<sup>255</sup> "Los sindicatos acusan a las compañías privadas de "saquear" TVE", en el diario *El País*, 29 de marzo de 2001.

<sup>256</sup> "Los socialistas piden la comparecencia del presidente de la SEPI en la comisión de control de RTVE", en el diario *El País*, 22 de febrero de 2001.

El profesor Bustamante considera que “la saludable externalización de una parte de los programas se está transmutando en una sequía absoluta de la producción propia a favor de contratos secretistas con productoras *girasol*, ligadas por lazos ostentosos de clientelismo partidista<sup>257</sup>”. El PSOE denunció en febrero de 2001 el trato de favor que había recibido el diario “El Mundo”, al anunciar sus productos (una colección de libros) en la radio y en la televisión pública, solicitando que se cuantificara en dinero cuánto dinero había dejado de ingresar la televisión pública<sup>258</sup>.

Sin embargo, la externalización ha traído otro tipo de problemas. Según Javier González Ferrari, director general de RTVE, la compra de formatos televisivos a las productoras se ha convertido en el coste principal de los programas que TVE contrata con las compañías privadas. Desde el PSOE se acusó a TVE de pagar unas tarifas sensiblemente superiores, en comparación de lo que costaría producir estos programas por personal de la cadena. En defensa de los intereses de los productores, Eduardo Campoy, presidente de FAPAE (Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales en España) señaló que TVE compra programas de éxito, por lo que adquirir estos programas tiene un precio de mercado<sup>259</sup>.

En este sentido, el Comité General Intercentros de RTVE ha culpado a las productoras externas de pretender lucrarse con cargo a los recursos públicos de la televisión pública<sup>260</sup>. Según señalaron desde los sindicatos, las productoras aumentan los gastos, llegando a obtener beneficios del 70% sobre los costes, lo cual, aunque legal, no parece legítimo. El Comité aseguró que las productoras inflan las partidas, se aprovechan de los fondos documentales del ente y utilizan las instalaciones de TVE para fines propios.

El Comité comparó la producción ajena con la propia; en un estudio presentado, los sindicatos señalaron que ciertos programas contratados en el exterior hubieran sido más baratos si se hubieran realizados en la propia casa, ahorrando entre un 40 y un 70%. La siguiente tabla, con datos del estudio, refleja el presunto ahorro en tres series emitidas por TVE en millones de pesetas.

257 BUSTAMANTE, Enrique: “El caos como sistema”, en el diario *El País* el 21 de enero de 2001.

258 “Los socialistas piden la comparecencia del presidente de la SEPI en la comisión de control de RTVE”, en el diario *El País*, 22 de febrero de 2001.

259 “Ferrari atribuye el coste de formatos parte del precio que TVE paga a las productoras”, en *El País*, 31 de mayo de 2001.

260 “Los sindicatos acusan a las compañías privadas de “saquear” TVE”, en el diario *El País*, 29 de marzo de 2001 y “Los sindicatos culpan a las productoras de lucrarse con TVE”, en el diario “El Mundo”, 13 de junio de 2001.

Programa	Contrato con la productora	Si lo realizara TVE...	Diferencia	Porcentaje de ahorro
Gran Prix	277.896.890	145.742.735	132.154.539	47'56%
Entre Morancos y Omaitas	86.515.000	28.171.500	58.343.500	67'44%
Ésta es mi historia	153.912.350	49.643.452	106.268.898	69'05%

Ante la aparición de esta información, el director González Ferrari se limitó a anunciar que auditará los contratos externos, modificará las condiciones contractuales y exigirá más a las productoras para establecer mayor transparencia y control sobre la producción externa.

Desde FAPAE, se reclamaba en junio que se respetaran los contratos suscritos con TVE siempre que se hubieran cumplido las normas de gestión del Ente; además, se aseguraba que las productoras no podían ser responsables de la gestión y de la situación económica y financiera de RTVE, en tanto que son las mismas que trabajan con el resto de televisiones nacionales<sup>261</sup>.

FAPAE atacaba incluso al Ente al asegurar que TVE debía respetar, como en el resto de los países de la Unión Europea, la producción independiente y la obligatoriedad de los operadores de televisión de programar un 10% de la emisión a obras europeas de productores independientes. Tanto FAPAE como la Asociación Nacional de Empresas de Producción Audiovisual (ANEPA) ya habían denunciado en abril la pretensión de la SEPI de que la cadena pública produjese el 99% de su producción, lo cual perjudicaría al mercado audiovisual español<sup>262</sup>.

261 "Fapae pide a RTVE que respete la producción independiente", en el diario *ABC*, 19 de junio de 2001.

262 "Los productores temen que la SEPI reduzca su negocio en TVE", en el diario *El País*, 4 de abril de 2001.

## 9. ORGANIZACIÓN Y CONTROL

El control sobre los medios de comunicación de titularidad pública es una condición fundamental para que sean considerados instrumentos de desarrollo al servicio de la sociedad. El control legitima los sistemas públicos, luchando contra los intentos desequilibradores de acabar con la radiodifusión pública. El hecho de que la sociedad civil supervise, vigile y determine qué debe ser la radio y la televisión pública es un síntoma de desarrollo intelectual y social de los ciudadanos de un país. En la medida en que un país establece controles y métodos de fiscalización sobre los medios públicos, el grado de libertad será mayor.

Ya advertía González Casanova en 1967:

*El carácter político de la televisión como poder de influencia y de autoridad legitimadora del moderno consenso de las masas, exige una cuidadosa vigilancia por parte de la sociedad, para que no se convierta en un instrumento de pseudointegración basada en la ilusión y en la imagen falsa y mentirosa. Esta vigilancia social necesita instrumentos sociales que la mantengan siempre viva, necesita el marco y cauce ordenador y coactivo del Derecho y la fuerza moral y política del Estado democrático<sup>263</sup>.*

Las radios y televisiones, como otros servicios públicos esenciales proporcionados por la Administración, necesitan un contrapoder, esto es, una estructura ajena al propio Ente público que certifique y sancione sus actuaciones.

Al margen de su composición, tema polémico, las funciones de la autoridad independiente son similares en los países del capitalismo occidental. La función de reglamentación es propia del poder legislador, mas los órganos de control vigilan el cumplimiento de estas normas por parte de los operadores de televisión y radio. Los derechos fundamentales y las libertades públicas son los puntos fundamentales en la mayoría de los casos.

\*\*\*\*\*  
<sup>263</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio: *El régimen político de la televisión*. Nova Terra. Barcelona, 1967. Pág. 72-73.

La actividad principal de estos órganos es la administración del sector audiovisual. Así, otorgan las licencias y las renuevan; velan por los avances técnicos en infraestructuras; y vigilan para que no se produzcan concentraciones de medios o de capital en manos de pocos propietarios, en busca un pluralismo real. En algunos países, como en Alemania, los órganos tienen también funciones económicas y administrativas, al ser responsable del reparto del canon por receptor.

Según Luis Ezcurra, los órganos defienden “la exigencia de veracidad y pluralidad de las informaciones y el respeto y protección de los menores, el orden público y las buenas costumbres, el buen uso de la lengua, las sensibilidades religiosas, la presentación nunca atractiva de la violencia, los ataques al honor y a la vida privada de las personas y otras manifestaciones contrarias al orden cívico, familiar o personal, así como el aseguramiento del ejercicio del derecho de respuesta<sup>264</sup>”.

La función de control se desarrolla en dos ámbitos: se vigila que las emisiones se atengan al derecho y se verifica la gestión de los entes. En caso de encontrar alguna irregularidad, los órganos denuncian las infracciones, faltas o anomalías a la autoridad gubernativa o judicial.

Diego Vázquez resume la función de estos órganos en Europa:

*Estos organismos se encargan de controlar el pluralismo de las opiniones y de las diversas corrientes de pensamiento, el derecho a la información, el respeto a las cuotas obligatorias de emisión y cuentan con dispositivos para impedir la concentración de medios y también para controlar la publicidad y el patrocinio<sup>265</sup>.*

La empresa pública de televisión exige un nivel de autonomía, frente al control estatal que le ha caracterizado tradicionalmente. Los servicios informativos, así como el mundo de la cultura, requieren agilidad, capacidad de decisión e independencia. El profesor Oriol ya adelantaba en 1986 que “el monopolio público constituye un estrecho corsé para la presión expansiva multinacional de la industria electrónica y telemática<sup>266</sup>”.

El poder Ejecutivo cuenta con distintas técnicas para influir en el sistema de radiodifusión. En Europa occidental aparecen algunas similitudes en el control social de los medios de comunicación social de titularidad pública. Los gobiernos

---

<sup>264</sup> EZCURRA, Luis: “Sobre la conveniencia de designar una autoridad independiente”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*, op. cit., tomo II, pág. 1013.

<sup>265</sup> VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

<sup>266</sup> COSTA, op.cit., pág. 348.

cuentan con la competencia de elección de los órganos de gestión y dirección de los Entes públicos, así como la recomendación de ciertos cuadros profesionales, bien mediante la elección directa del Consejo de Ministros o bien mediante el nombramiento del Parlamento.

Explica Pere Oriol Costa:

*Generalmente, a través de la Ley o Estatuto de Radiotelevisión, el gobierno se reserva la competencia en el nombramiento de los altos cargos de la televisión. Esta competencia se ejerce sea directamente, sea a través del Consejo de Administración, en el que los miembros nombrados por el gobierno son mayoría, normalmente manteniendo la misma proporción de que disfrutan en el Parlamento. [...] El partido del gobierno controla siempre la mayoría de votos a la hora de decidir, pero estas decisiones se toman ante los representantes de la oposición, que son quienes encarnan prioritariamente la función de crítica y control<sup>267</sup>.*

La crisis de las televisiones públicas, que alcanza su punto más alto en la década de los ochenta, no pasa desapercibida para las Administraciones Públicas. Los consumidores podían comparar y ante la falta de rigor, por ejemplo en los informativos, los espectadores y oyentes se pasan al sector privado. Como medida defensiva y para mantener la función de servicio público de la radiodifusión, los países de Europa occidental han ido creando órganos, sistemas y regulaciones acordes con los tiempos. Así, aparecen instrumentos independientes del poder Ejecutivo, con vistas a intervenir y fiscalizar los asuntos propios del sector audiovisual. La pionera es Gran Bretaña, donde la IBA funciona desde 1954. En Francia (1982), la *Haute Autorité de l'Audiovisuelle* regula los asuntos de la radiodifusión y en España (1980) se publica el Estatuto de RTVE con objeto de crear un Ente público, ajeno a las actividades cotidianas del poder ejecutivo.

## 9.1. La organización de RTVE

### 9.1.1. El Consejo de Administración de RTVE

El Consejo se establece a través los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto. En éste, se determina que el Consejo “estará compuesto por doce miembros, elegidos para cada

---

<sup>267</sup> COSTA, op. cit., pág. 87-88.

Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales”. El método de elección y nombramiento de los consejeros, dos tercios, permite cada legislatura el nacimiento de un Consejo con un amplio respaldo parlamentario. El objeto de esta mayoría cualificada es que un partido en el gobierno eligiese a la totalidad de los miembros del Consejo.

Los miembros del Consejo son “personas de relevantes méritos profesionales”, pero no exclusivamente en el mundo audiovisual. Este grave error de fondo ha permitido que el Consejo no cuente con excelentes profesionales, sino que ha politizado el órgano, “con una clara vinculación de estos vocales a los partidos políticos que les han elegido<sup>268</sup>”, rompiendo con el modelo en el que se habían inspirado, la BBC.

La politización ha tenido dos consecuencias fatales para RTVE. Por un lado, se han cerrado las puertas del Consejo a gestores realmente independientes, valorando más la afinidad política que la capacidad reconocida. Tampoco se ha respetado el necesario “prestigio profesional”. Por el otro lado, se ha perdido la oportunidad de que la sociedad civil, articulando una representación efectiva de esta en los medios de comunicación públicos.

Las competencias del Consejo aparecen el artículo 8 del Estatuto. El Consejo tiene la obligación de respetar y aplicar los derechos fundamentales y las libertades públicas, recogidas en la Constitución. Tiene competencias reglamentarias, para desarrollar la regulación en asuntos como la emisión de publicidad o para fijar los principios básicos y las líneas generales de los contenidos de la programación. Además, cuenta con competencias de carácter no normativo, como son la planificación, el informe, el control, el trámite, la propuesta y la resolución. Asimismo valora el nombramiento del Director General, aunque se trata de una opinión no vinculante.

La toma de decisiones necesita mayorías de dos tercios para ciertas competencias, permitiendo el bloqueo por parte de la minoría para el nombramiento del Director General, la aprobación del plan de actividades o la fijación de los principios de la programación. Si transcurrido un mes desde la propuesta, sin obtención de resultados, se varían los criterios de aceptación.

\*\*\*\*\*  
<sup>268</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio: *El control de los medios de comunicación*. Dykinson. Madrid, 1998. Pág. 184.

### 9.1.2. Los Consejos asesores

En el desarrollo de las competencias del Consejo de Administración relacionadas con la programación, y de acuerdo con el artículo 9 del Estatuto, se debe solicitar el informe previo, con carácter facultativo de los Consejos Asesores, tanto para RNE como para TVE. Mediante la creación de estos Consejos, se trataba de integrar a la sociedad civil en el Ente, siguiendo las directrices del modelo alemán.

Pero la composición de los Consejos, idéntica en cada sociedad estatal, responde más a criterios sectoriales que a criterios sociales. De este modo, se compone de cinco representantes de los trabajadores del Ente; cinco representantes designados por el Instituto de España, cinco representantes de la Administración, nombrados por el Gobierno; cinco representantes de las Comunidades Autónomas, designadas sucesivamente. Además, se incluyen dos representantes de las asociaciones de radioyentes y telespectadores (Disposición adicional Quinta).

Las labores que desarrollan los Consejos no son decisorias, sino más bien consultivas. Reunidos, como mínimo cada seis meses, cada Consejo “emitirá opinión o dictamen cuando le fueren expresamente requeridos”. Carece de capacidad de iniciativa, por lo que se pronuncia únicamente sobre lo que le preguntan.

El problema es que, desde la promulgación del Estatuto (1980), aún no se han creado los Consejos asesores, limitando de este modo la poca participación de la sociedad civil en el Ente RTVE.

### 9.1.3. El Director General

El poder ejecutivo del Ente público, ya que no tiene prácticamente ningún contrapeso. Su nombramiento, así como su destitución, depende directamente del Consejo de Ministros, “oído el Consejo de Administración” (artículo 10.1). Tiene competencias muy amplias, como son la planificación, autorizar pagos y gastos o “la ordenación de la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración” (artículo 11.g).

El Director General asiste a las reuniones del Consejo de Administración con voz y voto propio. Sólo dejará de asistir cuando se traten asuntos que le competan directamente a él (artículo 10.3.).

Cada sociedad estatal, RNE y TVE, cuenta a su vez con un director, nombrado por el propio Director General. El director de cada sociedad es administrador único y es el responsable de la programación.

## 9.2. El control de RTVE

El sistema de control de España sobre los medios de comunicación social, de titularidad pública (sea o no estatal), no responde a las expectativas creadas. Existe un vinculación expresa entre el poder Ejecutivo y el Director General, así como en el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración.

Los partidos políticos copan los cargos en el órgano responsable de “velar por el cumplimiento en la programación”, “aprobar el plan de actividades del Ente público”, “dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad” o “determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales”, entre otras funciones (Estatuto, 1980, artículo 8.1).

La sociedad civil ha sido excluida del principal órgano interno de control, negando la evidencia: el pluralismo de la sociedad española. En el resto de órganos de control, como son la Comisión parlamentaria, la Junta Electoral Central o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones los ciudadanos tampoco participan directamente, en un proceso abierto. Se rechaza, en cierta medida, el derecho de acceso de los miembros de la sociedad española a la radio y la televisión pública, lo que a su vez garantizaría el deber del pluralismo y la independencia del Ente.

### 9.2.1. El control del poder ejecutivo

El artículo 21 del Estatuto señala que “el Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir”. De este modo, el gobierno se guarda un control sobre las directrices de la programación en materias susceptibles de ser consideradas por su carácter de servicio público.

En artículo 22 tiene un carácter más excepcional al referirse a que “el Gobierno podrá hacer que se programen y difundan cuantas declaraciones o comunicaciones oficiales de interés público estime necesarias, con indicación de origen. Por razones

de urgencia, apreciadas por el propio Gobierno, estos comunicados y declaraciones tendrán efecto inmediato”.

El verdadero poder del gobierno sobre el Ente RTVE está en el nombramiento del Director General. Según reconocía María Jesús Chao, directora de RNE, en el transcurso de la Semana Internacional de Estudios sobre la Radio, la radio pública depende del poder ejecutivo en la misma medida que las emisoras privadas dependen de sus respectivos consejos de administración y de la publicidad<sup>269</sup>. El perfil de éste responde al “prestigio profesional”, pero nadie le niega una cierta condescendencia con la labor del gobierno que le nombra. El poder de influencia del gobierno en las decisiones directivas son visibles todas las legislaturas en la elaboración del Plan de Actividades de RTVE, en Plan anual de trabajo, en los nombramientos de directivos, etcétera.

### 9.2.2. La Comisión de Control del ente público RTVE

El control parlamentario directo aparece en el artículo 26 del Estatuto. Su objeto es controlar la actuación de RNE, TVE y las sociedades filiales, sin que se impida el funcionamiento de los medios. Este artículo “desarrolla el mandato constitucional contenido en el artículo 20.3 que obliga a que la ley regule “la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier Ente público<sup>270</sup>”.

Se trata de un control de carácter general y fiscalizador sobre una de las competencias más del gobierno. Para Rodríguez García, este tipo de control es “una inspección, intervención o verificación de la actividad del Ente público RTVE, con lo cual se ejerce una influencia sobre el mismo, pero sin establecer la conducta precisa que ha de seguirse<sup>271</sup>”.

Siguiendo el Estatuto, el Congreso de los Diputados desarrolla mediante la Disposición Final Quinta el control parlamentario de RTVE. Esta disposición señala expresamente:

---

269 “María Jesús Chao: “RNE depende del gobierno como las privadas de sus consejos de administración y de la publicidad”, en el diario *ABC*, 11 de mayo de 2001.

270 ABAD ALCALÁ, op. cit., pág. 47.

271 RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit., pág. 181.

*Las preguntas orales en Comisión y con respuesta por escrito en materias propias de la competencia del Ente Público Radiotelevisión Española serán contestadas directamente por el Director General o por el Consejo de Administración del Ente Público con sujeción a las mismas normas que en el presente Reglamento se establecen para preguntas al Gobierno.*

No obstante, no aparece en el Reglamento del Congreso de los Diputados, con fecha de 24 de febrero de 1982. Más bien, se trata de una Comisión Permanente no legislativa, que se caracterizan por ser comisiones de información y control, cuyo objetivo es la intervención del legislador sobre un sector concreto de la realidad española. El Consejo de Administración y el Director General responden específicamente ante esta Comisión permanente<sup>272</sup>.

Los instrumentos para el desarrollo del control parlamentario de la Comisión sobre RTVE son las preguntas con respuesta oral y las sesiones informativas. En estas últimas, comparece el Director General (o un miembro del Consejo de Administración), con carácter informativo general o bien por un tema concreto. Cualquier miembro de la Comisión o la Mesa de la Comisión pueden solicitar la celebración del encuentro. En cambio, las preguntas se someten al régimen general de las preguntas al gobierno, siendo contestadas por el Director General o un miembro del Consejo de Administración. No obstante, la Comisión de Control del Ente puede demandar la comparecencia de otros funcionarios de RTVE: en menor medida, suelen acudir los directores generales de TVE y de RNE.

El control de la Comisión tiene “como principal misión el exponer ante la opinión pública la actuación de los órganos directivos de RTVE, configurándose más como instrumento de información de las Cámaras que como órganos de vigilancia<sup>273</sup>”. Los juristas son críticos con este modelo de control, en tanto que permite al Director General salir indemne de las preguntas que desee: la mayoría parlamentaria del partido que le ha nombrado boicotea las preguntas que no interesan, sin que las minorías tengan otra alternativa.

---

272 Véase Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 46.2.

273 ABAD ALCALÁ, op. cit., pág. 49.

Para Rodríguez García, el control de los medios públicos de titularidad estatal no es satisfactorio:

*Por un parte, desde una perspectiva político-constitucional, porque manifiesta una confusión identificando órganos neutrales con órganos parlamentarizados o con una participación del Parlamento exclusiva en la selección de sus miembros (Consejo de Administración) y, por otra, porque el legislador identifica neutralidad con pluralismo político, en sentido estricto (artículo 1.1 CE) y exclusivamente refleja la participación política (artículo 9.2. CE in fine), -pero tanto uno como otra bajo una sola forma; la expresada por una de sus Cámaras legislativas<sup>274</sup>-.*

Dicho control es llevado a cabo por el Congreso de los Diputados, sin contar con la colaboración del Senado. Parece una contradicción que el Senado, cámara de representación territorial, no intervenga en el Ente, “sobre todo teniendo en cuenta la distribución territorial de RTVE y su programación regional y territorial en las distintas Comunidades Autónomas y el respeto al pluralismo cultural y lingüístico (artículo 4 del Estatuto)<sup>275</sup>”.

La única labor que el Senado puede realizar para controlar al Ente se produce en la elección del Consejo de Administración, ya que la mitad de sus miembros son nombrados por la Cámara Alta. Destaca la aparición de una “Comisión especial sobre los contenidos televisivos”, que publicó un informe sobre los mismos en abril de 1995. Este documento comprometía al Senado a elaborar un informe, que contuviera “la creación de una autoridad independiente, sin otra competencia que la de presentar propuestas o recomendaciones a la Administración<sup>276</sup>”.

Explica Diego Velázquez en su tesis:

*El 15 de noviembre de 1995, el pleno del Senado español aprobó una propuesta para crear una autoridad audiovisual con funciones de asesoramiento y vigilancia de los contenidos televisivos. De esta forma, el Senado sentaba las bases para la creación de un futuro Consejo Superior de los Medios Audiovisuales cuyas funciones fundamentales serán denunciar las infracciones a la ley en este campo, proteger los derechos de los niños y las minorías, recoger las demandas de los espectadores e informar al Parlamento sobre materias relacionadas con la legislación y regulación del sistema audiovisual. El Consejo, sin embargo, carecería de capacidad sancionadora, cuya competencia seguirá siendo del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente<sup>277</sup>.*

274 RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit., pág. 183.

275 RODRÍGUEZ GARCÍA, op. cit., pág. 182.

276 GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: “La televisión pública en España” en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 223.

277 VELÁZQUEZ MALLOFRET, op. cit.

### 9.2.3. El control económico

El control económico se recoge en el artículo 30 del Estatuto de Radio y Televisión (1980). A la Comisión Parlamentaria al efecto, que ejerce el control de la actuación de RNE y TVE, le son rendidas las cuentas de la gestión presupuestaria del Ente y de cada una de sus sociedades.

Además, el Tribunal de Cuentas informará a la citada Comisión sobre la gestión económica y presupuestaria del Ente público, RNE, TVE y las sociedades filiales (artículo 30.2). En ella se recoge que una de sus principales actuaciones consistirá en la valoración de la actividad económica y financiera del sector público, en general, y de las empresas públicas en particular. Fundamenta su actuación según los principios de legalidad, eficiencia y economía.

El resultado de la fiscalización del Tribunal de Cuentas se expone “por medio de informes o memorias que se elevan a las Cortes, para ser examinados por la Comisión de Control del Congreso de los Diputados, ante la cual RTVE viene obligada a rendir periódicamente cuentas de su gestión presupuestaria<sup>278</sup>”.

### 9.2.4. El control jurisdiccional

La gestión del Ente RTVE se rige por el Estatuto. Mediante el artículo 16 del mismo, el Ente se somete a “la jurisdicción que en cada caso corresponda sin necesidad de formular la reclamación previa en vía gubernativa”. El Ente se apoya en la Constitución, en tanto que supedita sus actuaciones al control de los Tribunales. Esto implica que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen<sup>279</sup>”.

Por otro lado, según el artículo 33 el Ente se somete al Derecho privado “en cuanto a los actos separables y al régimen de responsabilidad contractual o aquiliana”. De nuevo, el Estatuto se apoya en la Constitución, donde se recoge que “los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados

---

<sup>278</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: “La televisión pública en España” en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *La televisión pública en la Unión Europea*, op.cit., pág. 219.

<sup>279</sup> Constitución Española, artículo 106.1.

por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos<sup>280</sup>”.

El Ente RTVE se somete, en cualquier circunstancia, al Derecho privado, eliminando “la posibilidad de una supeditación a otro ámbito del Ordenamiento mediante la doctrina de actos separables<sup>281</sup>”. Como, en la práctica, es el Director General quien contrata<sup>282</sup>, el objetivo es evitar cualquier duda en la interpretación del Estatuto.

### 9.3. Panorama actual

En segundo quinquenio de la década de los noventa se hablaba con insistencia en España de la “inminente” regulación y aparición del Consejo de lo Audiovisual, mas hoy día todavía no da señales de vida. Las elecciones legislativas hicieron desistir al gobierno del Partido Popular en este tema, a sabiendas que se trataba de un tema espinoso.

En febrero de 1999, se dio a conocer un texto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados sobre el futuro Consejo del Audiovisual. El texto recogía las distintas posiciones políticas, pero no era resultado del consenso. El perfil del órgano sería independiente y autónomo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Este Consejo “será el encargado de salvaguardar la normativa que regula los contenidos audiovisuales y tendrá capacidad para instruir expedientes informativos sobre los operadores públicos y privados de televisión, que elevará a las Cortes, Ministerio de Fomento o la Fiscalía General del Estado. Velará por los intereses culturales del país, así como por los derechos de los telespectadores, especialmente de los más desprotegidos, caso de los menores, grupos discriminados, etc. Se ajusta al referente constitucional, a las directivas europeas, a las leyes locales, etc.<sup>283</sup>”.

A este órgano le corresponderían las funciones de asesoramiento, tanto a las Cortes Generales como al poder ejecutivo, en materia de legislación y contenidos de los

---

280 Constitución Española, artículo 106.2.

281 ABAD ALCALÁ, op. cit., pág. 51.

282 Estatuto (1980): artículo 11.d: *Corresponderán al Director General las siguientes atribuciones: actuar como órgano de contratación de RTVE y sus Sociedades.*

283 DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1999/2000*, op.cit., pág. 206.

medios audiovisuales. El ciudadano y la sociedad civil (sindicatos, asociaciones, etc.) podrán presentar quejas, propuestas y otros temas de interés.

Este modelo de órgano de control sería elegido por el poder ejecutivo y contaría con ocho miembros designados por el Ministerio de Fomento. El periodo de elección, por una sola vez, sería de seis años. Precisamente, el hecho de que los miembros del Consejo fueran elegidos desde el Ministerio paralizó la actividad parlamentaria; el PSOE y IU pretendían que la elección dependiera del Parlamento.

En mayo de 2001, Juan José Lucas, ministro de la Presidencia, declaró que el gobierno tenía interés en llegar a un acuerdo sobre el nombramiento del director general de RTVE<sup>284</sup>, pero rechazaba que éste fuera nombrado por el Parlamento<sup>285</sup>. Las propuestas presentadas por el grupo mixto e IU pretendían modificar el actual Estatuto de 1980. Asimismo, el PSOE ha propuesto la creación de un Consejo Audiovisual, cuyos miembros serían elegidos por ambas Cámaras entre personas relevantes por sus méritos profesionales. Sus funciones serían la emisión de informes sobre la asignación, renovación o revocación de licencias de radio y televisión. Asimismo atendería las quejas de los espectadores y tendría un cierto poder sancionador<sup>286</sup>.

Cabe destacar en este punto al Consejo Audiovisual Catalán (CAC). Inspirado en el modelo francés, el CAC está compuesto por el presidente y nueve miembros elegidos por el Parlamento catalán por un periodo de seis años. Tiene competencias para actuar en los medios que emiten específicamente para Cataluña o en aquellos medios dependientes de la Generalitat. Este Consejo no tiene competencias para otorgar o revocar licencias de radio o televisión. Sus principales actuaciones han estado encaminadas a regular la programación y la publicidad. En uno de sus últimos estudios, el CAC ha solicitado la revisión del marco legal español; la normativa actual tiene contradicciones y, además, las nuevas tecnologías han dejado obsoleta la regulación estatal.

Por otro lado, el Consejo Asesor de RTVA acordó en junio de 2001 la creación del denominado "Foro Andaluz de Debate sobre el modelo de televisión". Este foro será una tribuna para que expertos, profesionales y académicos expongan sus teorías y sus conocimientos sobre los modelos pertinentes de televisión pública en Andalucía<sup>287</sup>.

284 "Lucas ofrece un acuerdo para nombrar al director de RTVE", en *El País*, 31 de mayo de 2001.

285 "El PP rechaza la elección del director de RTVE por el Parlamento", en *El País*, 23 de mayo de 2001.

286 "El PSOE propone un pacto de Estado para RTVE", en el diario *ABC*, 12 de mayo de 2001; "El PSOE reclama un pacto de Estado para diseñar el nuevo modelo de RTVE", en el diario *El País*, el 12 de mayo de 2001; y "El nuevo modelo socialista de RTVE exige que las Cortes elijan por amplio consenso al director general", en el diario *El País*, 30 de abril de 2001.

287 "Se crea el "Foro Andaluz de Debate sobre el Modelo de TV", en el diario *ABC*, 19 de junio de 2001.

## 10. LA POLÍTICA AUDIOVISUAL EUROPEA

Europa se mueve como una región integrada en el proceso de mundialización que ha provocado la sociedad informacional. En el espacio global de los flujos mediáticos, la Unión Europea sufre un temible déficit comercial: Estados Unidos, en contenidos de programación (estimado en unos 6 billones de dólares), y Japón en nuevas tecnologías de la información lleva la delantera. La Comisión, consciente del problema, ha reaccionado con objeto de encontrar un sano y necesario reequilibrio de flujos.

El desarrollo de políticas públicas para el crecimiento del sector audiovisual se ha apoyado principalmente en el ámbito privado. Como indica el profesor Francisco Sierra, “no existe un desarrollo suficiente de la doctrina de la Comisión y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en materia de competencia y financiación de las televisiones públicas<sup>288</sup>”. El problema de la liberalización de los servicios públicos audiovisuales radica en que en medio de la expansión del sector, la Unión Europea no legisló ni desarrollo un programa adecuado de ayuda al sector público audiovisual.

Las políticas de comunicación comprenden, para Francisco Sierra, “la integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales<sup>289</sup>”, mientras que para Giordano y Zeller, las políticas públicas desarrolladas por la Administración pública en materia de radiodifusión se definen como “el conjunto de leyes reguladoras del sistema audiovisual, las reglamentaciones y concesiones de frecuencias, las ayudas económicas, la reestructuración de la televisión pública, el desarrollo de opciones tecnológicas (cable, satélite, etc.), la omisión de las diferentes formas de televisión comunitaria, la adaptación a las normativas de la Unión Europea, etc.<sup>290</sup>”

\*\*\*\*\*  
<sup>288</sup> SIERRA CABALLERO, Francisco: *Bases de la política audiovisual europea*. Documento mecanografiado.

<sup>289</sup> SIERRA CABALLERO, op.cit.

<sup>290</sup> GIORDANO y ZELLER, op.cit., pág. 32-33.

## 10.1. La evolución de las políticas audiovisuales<sup>291</sup>

El conjunto de acciones encaminadas a desarrollar políticas públicas, en este sentido, incluyen varios ámbitos de actuación, como son, el marco legal, las estrategias sectoriales y las dinámicas de integración social de los medios de comunicación en las necesidades culturales de la sociedad civil.

En la primera época de la Comunidad, los asuntos culturales, mucho menos los audiovisuales, tienen poca importancia en la firma de los Tratados de Roma (1957). La Sentencia Sacchi será el primer aviso desde el Tribunal de Luxemburgo sobre la necesidad de legislar en materia de televisión y fomenta el primer debate serio sobre la compatibilidad del carácter monopólico de la televisión pública.

La primera etapa comprende de 1981 a 1984 y se caracteriza por ser “una primera fase de equilibrio político y económico y decidida voluntad integradora<sup>292</sup>”, en palabras de Francisco Sierra. La crisis de la televisión pública no parece estar afectada por las acciones de la Comunidad, sino por su omisión. No se dictan medidas, ni por parte de la Comisión ni del Consejo, en pro de una defensa de los servicios públicos de radio y televisión. Más bien, el proceso de liberalización que viven los países de la Europa Occidental pasa por la vista de las autoridades europeas sin que éstas realicen algún gesto.

Enrique Bustamante explica las características durante este período:

*Prima una visión político económica de la televisión y una perspectiva dominante unitarista por encima de la diversidad. La mitificación de la televisión por satélite y cable, y de su presunta inmediata implantación transnacional sostiene esa euforia unificadora. La base es una clara relación implícita: las redes de comunicación generan los territorios. La decisión intervencionista desde la Comunidad Europea haría el resto, con una visión instrumental de la televisión al servicio de la política<sup>293</sup>.*

La segunda etapa se sitúa entre 1985 y 1993 y recoge las tendencias de “liberalización y despolitización de la política cultural comunitaria<sup>294</sup>”. El sector de la

---

<sup>291</sup> Véase BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”. Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Número 1, volumen II. Enero-Junio 2000.

<sup>292</sup> SIERRA CABALLERO, op.cit.

<sup>293</sup> BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”, op. cit.

<sup>294</sup> SIERRA CABALLERO, op.cit.

comunicación, en especial el ámbito de la televisión, se convierte en uno de los temas más debatidos en Bruselas y Estrasburgo. Estas discusiones, algunos, auténticos combates, conducen a la publicación de la Directiva “Televisión sin Fronteras” (89/552/CEE) y a la fase inicial del programa MEDIA.

Destaca la publicación del Libro Blanco de la Comisión Europea *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Este documento pretendía “nutrir la reflexión y colaborar en la toma de aquellas decisiones – descentralizadas, nacionales o comunitarias – que nos permitan sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional, creando al mismo tiempo los millones de puestos de trabajo necesarios”, según se explicaba en el preámbulo del Informe.

Explica el profesor Bustamante añade:

*En este período, el más rico y plural, la perspectiva se hace más económico cultural, la unidad europea pretende conjugarse con la diversidad (especialmente en el MEDIA). Sin embargo, el determinismo va cambiando de rostro: programas europeos en un mercado unificado generarán receptores europeos (identidad cultural europea), y el afán intervencionista queda suavizado con apelaciones al mercado. La televisión, el audiovisual – dicen los “intervencionistas”-, es vista como un instrumento político cultural<sup>295</sup>.*

El período inaugurado en 1993, hasta la actualidad, es “una etapa de convergencia tecnológica e industrial orientada por los objetivos del programa de construcción de la Sociedad Europea de la Información y el protagonismo de las redes y operadores de telecomunicaciones<sup>296</sup>”, una etapa para “contextualizar y clarificar el debate sobre el papel de las industrias culturales en la perspectiva del desarrollo en la Era Digital<sup>297</sup>”.

Podríamos señalar que el Informe Bangemann (1994) marca el inicio de una nueva época en las políticas europeas. Fue presentado durante el Consejo Europeo celebrado en Corfú los días 24 y 25 de junio de 1994. El camino que marca este informe es la apertura hacia mercado, con la finalidad de favorecer la eficiencia y la competitividad para movilizar el capital privado necesario para la innovación, el crecimiento y el desarrollo.

---

<sup>295</sup> BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”, op. cit.

<sup>296</sup> SIERRA CABALLERO, op.cit.

<sup>297</sup> BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”, op. cit.

La liberalización del sector de las telecomunicaciones debe ser el primer paso para el crecimiento de la competencia en los mercados audiovisuales, por lo que se deben abrir a la competencia las infraestructuras y servicios que aún se regían por el régimen de monopolio; eliminar los obstáculos políticos y las obligaciones presupuestarias no comerciales impuestos a los operadores; y establecer plazos para la aplicación de medidas que desarrollen la liberalización.

El Informe recomendaba la creación de una autoridad responsable única para asuntos como las licencias, la interconexión de redes, la gestión de recursos o el asesoramiento de las autoridades comunitarias. En otro orden de cosas, el Informe recomendaba a los países de la Unión “crear una masa crítica y fomentar la sensibilización pública a fin de crear la suficiente demanda para los mercados basados en las nuevas infraestructuras de la información”<sup>298</sup>.

Explica la investigadora Carmina Crusafón:

*La política audiovisual de la Unión Europea ha modificado entre 1994 y 1998 su enfoque principal en respuesta a la nueva situación coyuntural que vive el sector a nivel mundial. Durante este período, sus actuaciones han mostrado una primacía económica industrial (programa MEDIA y el Fondo europeo de garantía) dejando en un segundo plano la dimensión cultural; una mayor coordinación con los proyectos de la sociedad de la información (Libro Verde sobre la convergencia) y el mantenimiento de un cierto carácter proteccionista (directiva Televisión sin Fronteras y el énfasis en el déficit comercial con los Estados Unidos*<sup>299</sup>.

## 10.2. El audiovisual, sector estratégico

El sector audiovisual está considerado como un punto estratégico de la nueva economía de servicios, representando una gran oportunidad, y un desafío, para toda la sociedad. Aunque se trata de un sector modesto en términos proporcionales, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las redes de comunicación hacen previsible una constante en el ritmo de crecimiento: “las cien primeras grandes empresas audiovisuales en Europa tienen un volumen anual de 7.000 millones de dólares con un crecimiento anual del 15% desde 1995”<sup>300</sup>.

---

<sup>298</sup> VENTURA FERNÁNDEZ, Rafael: *La televisión por cable en España. Tendencias y estrategias*. Supercable-AUNA. Sevilla, 2001. Pág. 36.

<sup>299</sup> CRUSAFÓN BAQUÉS, Carmina: “El nuevo enfoque de la política audiovisual de la UE” en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*. Número 1. Sevilla, 1998. Pág. 73.

<sup>300</sup> CRUSAFÓN BAQUÉS, op. cit., pág. 74.

El profesor Bustamante confirma esta tesis:

*El paso del tiempo ha comenzado a poner las cosas en su sitio. La desregulación y la expansión de la cultura masiva han dotado a las industrias culturales y comunicativas de un notable peso económico, de forma que ni siquiera en los sectores clásicos puede hablarse ya de ese “gigante social y enano económico” que algunos expertos diagnosticaron. Y la proliferación y diversificación de las redes de comunicación ha ido poniendo el acento cada vez más en los contenidos y servicios<sup>301</sup>.*

Las tendencias observadas y los análisis realizados confirman la hipótesis de que la cultura y las actividades relacionadas con ésta, como los medios de comunicación social, conforman un recurso para el futuro y una ventaja competitiva para la creación de empleo en Europa. La digitalización de las señales está multiplicando la demanda de material audiovisual. Este proceso ofrece una oportunidad para difundir stocks, una de las desventajas del mercado europeo.

La industria audiovisual es un sector en expansión. Según datos de la Comisión, en el período transcurrido entre 1995 y 2005 se alcanzará un crecimiento del 69%, derivado de la expansión de las nuevas tecnologías de la información, especialmente de la televisión y los espacios multimedia.

La versatilidad, la movilidad y la creación de empleo son las características del sector; éste debe promocionar la aparición de nuevas iniciativas que fomenten, a su vez, la creación de puestos de trabajo. Juan Carlos Aparicio, ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, advierte que “la tecnología, lejos de ser negativa para el empleo, significa un aumento cualitativo de éste, que requiere, eso sí, nuevos hábitos laborales tales como la movilidad, la cualificación y la formación permanentes para poder satisfacer las nuevas demandas de la sociedad<sup>302</sup>”.

El Libro Blanco de la Comisión Europea (1994) ya anunciaba:

*Las posibilidades de creación de empleo dependen en gran medida de las estructuras y servicios que existen en cada país, de los estilos de vida, y de los regímenes fiscales en vigor. No obstante, y según cálculos concordantes se puede adelantar la cifra de 3 millones de nuevos empleos en la Comunidad, que se repartirían en proporciones iguales entre los servicios de proximidad, la mejora de las condiciones de vida y la protección del medio ambiente<sup>303</sup>.*

---

<sup>301</sup> BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”, op. cit.

<sup>302</sup> APARICIO, Juan Carlos: “El empleo en la Sociedad de la Información”, en *Política Exterior. Número extraordinario: La sociedad de la información*. Invierno 2000/2001. Madrid, 2000. Pág. 44-45.

<sup>303</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad, empleo...*, op.it., pág. 21.

Los nuevos yacimientos de empleo que propone, además, el citado Libro Blanco incluyen los sectores de ocio y cultura, así como medios audiovisuales, porque “en la actualidad el mundo está asistiendo a una mutación de los sistemas de producción, la organización del trabajo y las pautas de consumo cuyos efectos van a ser comparables a los de la primera revolución industrial [...] ante nosotros se abre un mundo multimedia<sup>304</sup>”. En efecto, con el advenimiento de la era digital, se ha abierto un nuevo canal de producción para la industria audiovisual, como son la televisión digital, los servicios multicanal, los multimedia o la televisión interactiva. La demanda de productos de estas características es indefinida y genera empleo.

La dimensión múltiple del sector debe ser una oportunidad y una ventaja para la creación de empleo y para la expresión de las identidades culturales de los ciudadanos de la Unión Europea. Las políticas de creación de empleo de la Unión Europea pueden desarrollar una dimensión cultural en las siguientes áreas:

- ✓ Cohesión económica, social y territorial, sobre la base de los Fondos Estructurales para el desarrollo regional, urbano y rural.
- ✓ Formación, empleo y actividades no lucrativas.
- ✓ Innovación y sociedad de la información, fomentando la investigación, nuevas tecnologías y desarrollo ambiental.
- ✓ Pequeña y mediana empresa, especialmente el sector del patrimonio y la artesanía.
- ✓ Turismo, especialmente el turismo cultural.

Más allá de la importancia económica del sector aparece una dimensión social y cultural que justifica por sí sola la intervención y el desarrollo de una política audiovisual europea. La radio y la televisión son los caudales de la cultura europea, además de contribuir a la formación de una opinión pública, base de la democracia. El sector “compromete la esencia misma de la Comunidad<sup>305</sup>”.

Sobre la base de este argumento, la Unión Europea mantuvo fuera de los acuerdos del GATT (hoy OMC) las películas y los programas de televisión. Con esta estrategia, Europa preservó el derecho a apoyar la producción cultural en el ámbito audio-

304 COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad, empleo...*, op. cit., pág. 24.

305 COMISIÓN EUROPEA: *La política de la Comunidad Europea para la industria audiovisual. Recopilación de textos legislativos y políticos*. Dirección General de Información, Comunicación y Cultura. Luxemburgo, 1990. Pág. 72.

visual, manteniendo la capacidad financiera y reglamentaria en un campo tan delicado desde el punto de vista comercial y cultural. Como explica el profesor Manfredi Mayoral, “la defensa de la “especificidad cultural” tiene que ver, pues, con la percepción del valor estratégico del audiovisual para el desarrollo de la Unión Europea. En esa línea, cada Estado miembro de la Unión ha desarrollado su propio marco jurídico y financiero favorecedor de la expansión de su industria de la imagen, que en España tiene como espina dorsal la nueva Ley del Cine<sup>306</sup>”.

\*\*\*\*\*

<sup>306</sup> MANFREDI MAYORAL, Juan Luis: “La especificidad cultural andaluza” en Manfredi Mayoral (dir.): *Andalucía Audiovisual. 4 años: 1994/1997*. Filmoteca de Andalucía. Córdoba, 1998. Pág. 63.



## 11. CONCLUSIONES

### 11.1. Ideas finales y aportaciones

La idea de servicio público de televisión es múltiple. Se fundamenta sobre tres nociones que deben ser tenidas en cuenta para la investigación en medios de comunicación e interés público, que son las siguientes:

- ✓ Los medios y la sociedad.
- ✓ La concepción jurídica.
- ✓ La concepción ideológica.

El servicio público tiene sentido en tanto que se refiere a la sociedad civil, en general, y al ciudadano en particular, esto es, está dirigida a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, sin exclusiones por razón de género, edad, grupo social, nacionalidad o cualquier otra singularidad.

El derecho de acceso a la televisión pública es uno de los puntos fuertes de este servicio. El servicio público debe ser fundamentalmente un servicio universal. Las empresas privadas justifican su interés en la liberalización del sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones sobre la base de que se trata de una actividad mercantil. El servicio público debe garantizar que todos los ciudadanos tienen la capacidad de acceder a los medios de comunicación, como garantía de la igualdad ante el derecho fundamental de la información y la expresión, en definitiva, el derecho a la comunicación.

Los entes públicos, por supuesto, deben llegar a toda la población, mas también los privados, en tanto que su aparición, bien por la vía de la concesión o bien mediante la liberalización, no puede justificarse únicamente por los beneficios pecuniarios. Si bien la comunicación constituye una actividad mercantil, los derechos

fundamentales y las libertades públicas sobre las que se asienta justifica que la Administración intervenga en la defensa de los intereses de la comunidad en materia de televisión.

Asimismo, se trata de un concepto jurídico. Las televisiones, en tanto que medios de comunicación, son servicio público. La comunicación es la base de las relaciones humanas y es imprescindible que las personas cuenten con los instrumentos necesarios para establecer estas relaciones. No se trata pues de determinar si la titularidad del servicio debe permanecer en el ámbito público o en el privado. En todo caso, estaremos ante un servicio, la comunicación, dirigido para el progreso social de la comunidad. Por esta razón, se trata de una obligación de la administración pública para con los ciudadanos.

Las emisiones de servicio público son compatibles con la libertad individual para comunicarse y crear empresas. La limitación tecnológica está mayormente superada y, en todo caso, no es problema del sector público; esto es, si la calidad de la emisión es deficiente y la señal se recibe con dificultad será la propia empresa quien quiebre. La multiplicación de los canales gracias a su compresión digital permite la aparición de más operadores y de más competencia. Por esta razón, los entes estatales son perfectamente compatibles con la aparición de canales continentales, regionales, locales, de pago, de cable o de satélite.

En este sentido, la gestión económica y financiera de los entes públicos debe ser ejemplar. El hecho de que la financiación provenga de los presupuestos públicos no es óbice para que los cuadros directivos no se esmeren en una gestión eficiente de los fondos públicos. En este sentido, es necesario dotar a las televisiones públicas de una financiación estable, independiente del poder político y destinada a las misiones de servicio público y al mantenimiento del servicio universal. El canon parece ser el método válido para la financiación de los entes públicos. La tasa sobre la tenencia de receptor está desfasada, por lo que parece más conveniente establecer la tasa sobre el consumo de electricidad, como sucede en otros países de la Unión Europea.

Por último, este servicio responde a una necesidad ideológica. Los radios y las televisiones públicas deben ser el adalid de la creatividad, del pluralismo y de la libertad de información. En efecto, en la era de la información, su oferta es cuantitativamente una más en el quiosco de los canales audiovisuales. La justificación ideológica se establece cuando los servicios públicos de información y comunicación se convierten en una voz respetada en el sector, esto es, si emite contenidos de calidad y con audiencia, si sus servicios informativos se distinguen por la corrección, el espíritu crítico y la independencia y, en definitiva, si se convierte en el referente de la comunicación en un país.

Lo que parece evidente es que la televisión pública debe diferenciarse, prestando especial atención a los contenidos de la emisión. Éstos deben poner interés en los servicios informativos y en los asuntos relacionados con la educación y la cultura. No obstante, esta llamada de atención sobre la calidad de los contenidos no está reñida con el ocio o la diversión. Se trata de establecer unos niveles de calidad que sirvan de referente y que cimienten valores positivos: la televisión es un instrumento para la democracia y la cultura, por lo cual no debe convertirse en un reducto para las minorías.

El control y la investigación sobre la audiencia es un asunto respetable. Si los entes públicos no se preocupan por la audiencia y consiguen unos porcentajes mínimos, que varían en función del tema, del horario, de la competencia, etc., ¿quién está utilizando este servicio? ¿Para qué financiarlo con cargo a los presupuestos públicos? Sin embargo, los servicios públicos de comunicación no pueden justificar su actuación exclusivamente sobre la base de la audiencia, porque si no ¿en qué se diferencian de los canales comerciales?

La televisión como servicio público debe justificarse y distinguirse por una serie de valores éticos y periodísticos que respondan a las demandas de la sociedad. En mi opinión, estos valores deben ser los siguientes:

- ✓ La objetividad, la veracidad y la imparcialidad de la información.
- ✓ La separación clara entre la información y la opinión.
- ✓ El respeto al pluralismo político, social, cultural y lingüístico.
- ✓ El respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas.
- ✓ La igualdad del ciudadano ante el servicio público.

## 11.2. Objetivos específicos

La televisión pública deben definirse en función de los servicios que presta a la comunidad, ya que no es un concepto que dependa de la titularidad de los canales. Los objetivos, los contenidos y las acciones justifican a los operadores públicos. Éstos pueden ser clasificados en tres ámbitos: sociales, culturales y políticos.

Los entes públicos deben prestar atención a las minorías lingüísticas, culturales o étnicas. Los operadores comerciales tenderán a dirigirse a una masa indefinida,

donde puedan caber el mayor número de personas posible. Por el contrario, la televisión pública deben acoger a toda la población, dado que se trata de un servicio público cuyos beneficios son irrenunciables. El pluralismo, interno y externo, favorecería esta necesidad.

En esta línea, se debe luchar contra los tópicos, que suelen perjudicar a las minorías. No tiene sentido invertir en formación para que los ciudadanos respeten y acojan a los inmigrantes, por ejemplo, si luego en las series de televisión aparecen como ladrones. La función simbólica de un minuto de televisión puede acabar con el trabajo de semanas en un aula educativa.

Asimismo, se debe rechazar cualquier tipo de violencia y sexo gratuito. La televisión no puede negar que la violencia y el sexo aparecen en la vida cotidiana, pero no tiene razón de ser que aparezca en programas de entretenimiento o de ocio. Así, los *reality shows* y los programas de este corte no tienen cabida en la programación.

La objetividad, la veracidad y la imparcialidad de la información es la base ética de los servicios informativos, por lo que su existencia es innegociable. El ciudadano debe contar con una información ajena a los intereses comerciales que siempre van a existir en los medios de titularidad privada. Esta calidad se defiende mediante los instrumentos con los que cuenta el oficio de periodista como son los manuales y los libros de estilo, la defensa de la libertad de expresión y el autocontrol profesional, los códigos deontológicos profesionales y la corrección idiomática; su utilización marcará la calidad y la ética del medio.

Los servicios de información de las cadenas públicas deben ocuparse de toda la comunidad, esto es, transmitir información de proximidad y de servicios. La información no puede centrarse exclusivamente en las grandes capitales y en los servicios exteriores, sino que debe tratar temas pertinentes en la comunidad.

Los entes públicos deben fomentar espacios de comunicación para el debate, desde los cuales se fomenten los temas de interés general para la democracia. Los grandes temas (la reforma del Senado, el estado de la Universidad, los aniversarios pertinentes, la Unión Europea, el Euro, el medio ambiente, etcétera), no sólo los tópicos (el aborto, la eutanasia, la religión, etcétera), deben ser desmenuzados para toda la audiencia, no para unas minorías. Estos temas son la base del sistema democrático y mediante estos contenidos las televisiones cumplen con la triple función de información, formación y entretenimiento.

Desde la Unión Europea, conscientes del peso del sector en la creación de una conciencia europea, deberían colaborar, mediante contratos programa, en el fomento de

la conciencia paneuropea. Este hecho colaboraría en la financiación y aseguraría un número interesantes de horas de programación dedicados a los temas europeos, así como de sus valores fundamentales, como son la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En otro orden de cosas, los entes públicos deben colaborar y fomentar el crecimiento de la industria audiovisual. Por un lado, la creación de empleo justificaría por sí misma esta intervención, mas también se debe apuntar que se fortalece la industria nacional de contenidos y se detiene la invasión cultural. La televisión pública es el centro de la producción y la renovación cultural alrededor de lo audiovisual. Asimismo, aparecen oportunidades para el estudio de la comunicación, como son las bibliotecas, los archivos, las universidades, etc.

También se debe fomentar que los productores independientes innoven y sean creativos en los contenidos para que los contenidos de las emisiones no parezcan todos cortados por el mismo patrón. En este sentido, se deben crear lazos de relación entre los espectadores y los dirigentes de la radio y la televisión pública.

Por último, hay que señalar la función diplomática de los servicios exteriores de emisión de radio y televisión. La colaboración de estos servicios con los institutos culturales fomenta la imagen exterior de un país. Los contenidos de un canal internacional deben dirigirse tanto a los extranjeros como a los emigrantes nacionales para cumplir la función social de recibir información y ocio en el idioma materno.



## 12. FUENTES DOCUMENTALES

### 12.1. Libros

ABAD ALCALÁ, Leopoldo: *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*. Dykinson. Madrid, 1999.

ALBI, Emilio: *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Ariel. Barcelona, 2000.

ÁLVAREZ, Jesús Timoteo (dir.): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*. Ariel. Barcelona, 1989.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de comercio e intervencionismo administrativo*. Madrid, 1995.

ARIÑO, Gaspar; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*. Marcial Pons. Madrid, 1997.

ARIZPE, Lourdes (dir.): *Informe mundial sobre la cultura. Cultura, creatividad y mercados*. Ediciones UNESCO/CINDOC. Acento Editorial. Madrid, 1999.

AZURMENDI, Ana: *Derecho de la información. Guía jurídica para profesionales de la comunicación*. EUNSA. Navarra, 1997.

BARRIGA, Silverio: “Relación entre las producciones y la demanda de audiencia: la radiotelevisión, instrumento de servicio público”, en *Nuevos Retos para las televisiones y radios autonómicas*. Jornadas organizadas por el Consejo de Administración de RTVA. Sevilla, 2000.

BLUMLER, Jay G.: *Televisión e interés público*. Colección Comunicación. Bosch. Barcelona, 1993.

BUSTAMANTE, Enrique: *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Gedisa. Barcelona, 1999.

CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA, José María (ed.): *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos. Madrid, 1996.

- CASTELLS, Manuel: *La era de la información. La sociedad red*. Alianza. Madrid, 2000.
- CEBRIÁN HERREROS, Mariano: *La radio en la convergencia multimedia*. Gedisa. Barcelona, 2001.
- CEBRIÁN, Juan Luis: *La red*. Taurus. Madrid, 1998.
- COMISIÓN EUROPEA: *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.
- COMISIÓN EUROPEA: *La política de la Comunidad Europea para la industria audiovisual. Recopilación de textos legislativos y políticos*. Dirección General de Información, Comunicación y Cultura. Luxemburgo, 1990.
- COSTA, Pere Oriol: *La crisis de la televisión pública*. Paidós Comunicación. Barcelona, 1986.
- DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1999/2000*. Grupo Zeta. Madrid, 2000.
- DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Comunicación social/Tendencias*. Fundesco. Madrid, 1994.
- DÍAZ NOSTY, Bernardo (dir.): *Informe anual de la comunicación. 1997/1998*. Grupo Zeta. Madrid, 1998.
- DÍAZ, Lorenzo: *La televisión en España. 1949-1995*. Alianza Editorial. Madrid, 1994.
- ESPING ANDERSEN, Gosta: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Ariel. Barcelona, 2000.
- GARCÍA LLOVET, Enrique: *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Monografías jurídicas. Marcial Pons. Madrid, 1991.
- GIDDENS, Anthony: *Consecuencias de la modernidad*. Alianza. Madrid, 1999.
- GIDDENS, Anthony: *Sociología*. Alianza. Madrid, 1989.
- GIORDANO, Eduardo y ZELLER, Carlos: *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*. Colección Antrazyt. Icaria Editorial. Barcelona, 1999.
- GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Madrid, 1998.
- IGLESIAS, Francisco y NIETO, Alfonso: *Empresa informativa*. Ariel Comunicación. Barcelona, 1993.

- LASHERAS, Miguel Ángel: *La regulación económica de los servicios públicos*. Ariel. Barcelona, 1999.
- LUHMANN, Niklas: *Teoría política en el Estado del Bienestar*. Alianza. Madrid, 1983.
- MACBRIDE, Sean: *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Informe de la Comisión Internacional sobre problemas de la Comunicación. Fondo de Cultura Económica. Colección Paideia. México, 1988.
- MAHERZI, Lotfi: *Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Ediciones UNESCO/CINDOC. Acento Editorial. Madrid, 1999.
- MANFREDI MAYORAL, Juan Luis (dir.): *Andalucía Audiovisual. 4 años: 1994/1997*. Filmoteca de Andalucía. Córdoba, 1998.
- MANFREDI MAYORAL, Juan Luis: *Manual de Producción Periodística*. MAD. Sevilla, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (ed.): *Derecho europeo del Audiovisual*. Escuela Libre Editorial. 2 volúmenes. Escuela Libre Editorial. Colección Nova Europa. Madrid, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*. Civitas. Madrid, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. II. Las Telecomunicaciones*. Civitas. Madrid, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio Público y mercado. III La televisión*. Civitas. Madrid, 1998.
- NAVARRO, Vicenç: *Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar*. Ariel. Barcelona, 2000.
- PIEDRAHITA, Manuel: *El rapto de la televisión pública*. Editorial Noesis. Madrid, 1994.
- REIG, Ramón: *El éxtasis cibernético. Comunicación, democracia y neototalitarismo a principios del siglo XXI*. Eds. Libertarias/Prodhufi. Madrid, 2001.
- REIG, Ramón: *Medios de comunicación y poder en España. Prensa, radio, televisión y mundo editorial*. Paidós Papeles de Comunicación. Barcelona, 1998.
- RICHERI, Giuseppe (ed.): *La televisión: entre servicio público y negocio*. Editorial Gustavo Gili. México, 1983.

- RICHERI, Giuseppe: *La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Colección Comunicación. Bosch. Barcelona, 1994.
- RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos: *Estado contra mercado*. Taurus. Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio: *El control de los medios de comunicación*. Dykinson. Madrid, 1998.
- SIERRA CABALLERO, Francisco: *Elementos de Teoría de la Información*. MAD. Sevilla, 1999.
- SOHR, Raul: *Historia y poder de la prensa*. Editorial Andrés Bello. Barcelona, 1998.
- VELÁZQUEZ MALLOFRET, Diego: *Principales transformaciones del mercado audiovisual español en el período 1989-1996: el fin del monopolio y la aparición de nuevas ofertas audiovisuales*. Tesis doctoral. Sevilla, 1997.
- VENTURA FERNÁNDEZ, Rafael: *La televisión por cable en España. Tendencias y estrategias*. Supercable-AUNA. Sevilla, 2001.

## 12.2. Artículos y conferencias

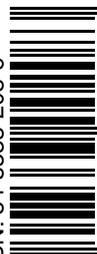
- APARICIO, Juan Carlos: “El empleo en la Sociedad de la Información”. *Política Exterior: La sociedad de la información*. Invierno 2000/2001. Madrid, 2000.
- BUSTAMANTE, Enrique: “El caos como sistema”, en el diario *El País* el 21 de enero de 2001.
- BUSTAMANTE, Enrique: “Industrias culturales, sociedad de la información y desarrollo: las políticas públicas en la Unión Europea”. *Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*. Número 1, volumen II. Enero-Junio 2000.
- CRUSAFÓN BAQUÉS, Carmina: “El nuevo enfoque de la política audiovisual de la UE” en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*. Número 1. Sevilla, 1998.
- ESPING ANDERSEN, Gosta: “Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI”. Ponencia presentada en la Cumbre Europea de Jefes de Estado celebrada en Lisboa el mes marzo de 2000. Publicada en [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)
- SÁNCHEZ TABERNERO, Alfonso: “Tres desafíos”, en el diario *El País* el 21 de enero de 2001.

SCHLESINGER, Philip: “¿Debemos preocuparnos por Norteamérica? La política cultural y audiovisual de la Unión Europea”. Revista Telos. Número 41. Madrid, 1995.

SEN, Amartya: “El futuro de Estado del bienestar”. Conferencia pronunciada en el Círculo de Economía de Barcelona y publicada en [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com).

[www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica)

ISBN: 84-8333-208-6



8 408333 002083